MODERNIZING GOVERNANCE:
A Preliminary Exploration

Texts Prepared by
Jane Jenson/Martin Papillon
Paul G. Thomas
Vincent Lemieux
Peter Aucoin

November 2000

CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT

CENTRE
CANADIEN DE
GESTION

101-00873/

For more information or copies, please contact the
Strategic Research and Planning Group of the
Canadian Centre for Management Development

Telephone: (613) 947-3682 / 943-8370
Facsimile: (613) 995-0286
Internet: micheler@ccmd-ccg.gc.ca

The opinions expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Canadian Centre for Management Development

All requests for permission to reproduce these documents or any part thereof shall be addressed to the Canadian Centre for Management Development

Canadian Cataloguing in Publication Data

Main entry under title :

Modernizing governance : papers

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: La modernisation de la gouvernance.
Articles presented at CCMD's International Conference on Modernizing Governance which was held in Ottawa in May 2000.--Pref.
ISBN 0-662-65348-3
Cat. No. SC94-75/2000

1. Public administration -- Congresses.
2. Civil service reform -- Congresses.
3. Globalization -- Congresses.
I. Jenson, Jane, 1946- .
II. Canadian Centre for Management Development.
III. Title: La modernization de la gouvernance.

JA35.5M67 2000 351 C00-980452-8E

© Canadian Centre for Management Development, 2000

MODERNIZING GOVERNANCE:
A Preliminary Exploration

Texts Prepared by
Jane Jenson/Martin Papillon
Paul G. Thomas
Vincent Lemieux
Peter Aucoin

November 2000

CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT

CENTRE
CANADIEN DE
GESTION

Preface

This book is the outcome of the initial work carried out by the Canadian Centre for Management Development (CCMD) under its long-term exploratory research program. This three-year program was established in June 1999 with a view to helping Canadian government managers identify, anticipate and act on the main change factors that are destined to transform governance and the Canadian public service in the future.

There are many good reasons for setting up such a program. For several years now, governments have been evolving in a context that is undergoing wholesale change and becoming increasingly globalized. However, the rapidly accelerating pace of change underscores the need for a closer study of the forces for change that are driving the modernization of governance. Prominent among these forces for change are information technology, globalization (especially the emergence of the global knowledge economy), and people's changing expectations vis-à-vis Government. As these factors continue to play an increasingly dominant role, we believe that they impact four key dimensions of governance: citizens and citizenship; democracy; the role of government; and the role of the public service. These four dimensions constitute the four subsidiary themes of CCMD's research program on modernizing governance.

All the articles published in this volume deal with aspects of these four sub-themes and were presented by their authors at CCMD's International Conference on Modernizing Governance which was held in Ottawa in May 2000. The main objectives of the conference were to bring senior Canadian public servants together with Canadian and international theoreticians in a thorough discussion of the main research areas that need to be explored in order to develop our knowledge and understanding of the changes taking place within governance, and then help governments prepare for future challenges. For further information on conference content, the Centre's Web site can be consulted for a summary of conference discussions, as well as the texts of the presentations given by the guest speakers from Denmark, Finland, Norway, Singapore and Canada.

We are sure that this publication will make a major contribution to our thinking on governance, and we hope to be able to continue sharing the results of our research in the years to come.

Maurice Demers
Director General
Strategic Research and Planning

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

Acknowledgments

Preparation of these articles was made possible by the collaborative efforts of four eminent Canadian researchers who carried out a preliminary exploration of CCMD's four research sub-themes. They conducted a bibliographic analysis and a review of the issues involved in each of the four sub-themes in order to identify the most relevant research areas. In a further expression of our commitment to research *with* (and not only *for*) government practitioners, we linked the authors with senior federal public servants in an arrangement whereby the authors were able to obtain different perspectives based on the practitioners' understanding, analyses and suggestions.

We would therefore like to express our thanks to the following individuals for contributing to this project: Peter Aucoin, Dalhousie University; Vincent Lemieux, *Université Laval*; Paul Thomas, the University of Manitoba; Jane Jenson, the *Université de Montréal* and the Canadian Policy Research Network; Martin Papillon, PhD student at York University; and our colleagues in the Canadian public service – David Good, Assistant Deputy Minister, Human Resources Investment Branch, Human Resources Development Canada; Guillaume Bissonnette, Senior Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Finance Canada; Norman Moyer, Assistant Deputy Minister, Canadian Identity, Canadian Heritage; and Cynthia Williams, Executive Director, Policy, Research and Communications Branch, Public Service Commission of Canada. Their excellent contributions helped us move ahead in CCMD's research program and we now have a solid base on which to undertake the second phase of our exploratory research into the modernizing of governance. Our project also greatly benefitted from the wise counsel of one of the members of the CCMD Board of Directors – Donald Savoie, the present incumbent of the Clément-Cormier Chair in Economic Development at the *Université de Moncton*, and we would like to express our profound gratitude to him as well.

The publication of this book and the research involved also received outstanding support from all members of CCMD's strategic research and planning team, especially Raymond D'Aoust, Patrick Boisvert, Anne Morin, Michèle Renaud and Anna-Maria Raposo. We could not have done it without them, and we thank them for their excellent work.

The conference itself received support from several of our partners, and to them once again, we would like to express our sincere appreciation.

MINISTRY OF FINANCE
FINLAND

PS21 OFFICE
Public Service for the 21st Century
and
CIVIL SERVICE COLLEGE
SINGAPORE

ODIN
Ministry of Labour and
Government Administration (AAD)
NORWAY

IRPP

Table of Contents

Preface i

Acknowledgments iii

GOVERNANCE PAPERS

I. The Changing Boundaries of Citizenship: A review and a Research Agenda 1
- Jane Jenson/Martin Papillon

II The Future of Representative Democracy: The Impact of Information Technology .. 52
- Paul G. Thomas

III. Government Roles in Governance Processes 117
- Vincent Lemieux

IV The Public Service as a Learning Organization: Maintaining the Momentum in Public Service Reform 147

THE CHANGING BOUNDARIES OF CITIZENSHIP:
A Review and a Research Agenda

Jane Jenson
Département de science politique
Université de Montréal
andt
CPRN, inc.

Martin Papillon
Department of Political Science
York University

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

INTRODUCTION: A Concept Again à la mode

For centuries, struggles over the boundaries of citizenship have been at the centre of political debates. Citizenship, broadly defined, is not simply a way to identify subjects with political rights in any abstract way. It is also an important political tool for the state, which, in defining citizenship, sets the conditions for full membership in the political community. In addition, it is a way for political actors who may use citizenship vocabulary to seek inclusion in the polity.

Concerns about Canadian "citizenship" were present throughout the last century and remain on the agenda today. In the past, as today, they focused on a range of issues. Efforts to clarify regulations about nationality and immigration prompted Canada to become the first Commonwealth country to establish an autonomous citizenship (even though Canadians remained British subjects for another decade). But the *Citizenship Act*, as many pointed out at the time, was also about recognizing Canadian identity and diversity. Writing in celebration of the *Act*, J.W. Lindal (1947: 78-79) said the following:

> Canada is a miniature world. It has problems of geography, climate, resources, language and religion. Yet out of a diversity of racial groups scattered over half a continent, the builders of Canada have moulded a nation with a spirit strong and distinctly its own. But Canadianism is a blend – the very diversity has softened, and at the same time broadened it, but not detracted from its inherent worth.

Alternatively, the notion was used sometimes when discussing the education of the young and their preparation for citizenship. Indeed, civic education has always been an important dimension of public education programs. As early as 1899 John Millar, the Deputy Minister of Education for Ontario, wrote a book addressed to young people called *Canadian Citizenship.* This small volume started with the assertion: "The end of all government is the cultivation of good citizenship" (1899: 9).

In the last decades, we have seen a resurgence of attention to citizenship in a more fundamental way. A number of states have established new ministries and put aside time to celebrate citizenship.[1] At the same time, we have seen a proliferation of claims explicitly framed in these terms. As Ronald Beiner (1995: 1) of the University of Toronto puts it:

> Nationalism, ethnic strife, the fragmentation of previously united multinational political communities... place the problem of citizenship – of what draws a body of citizens together into a coherent and stably organized political community, and keeps that allegiance durable – at the center of theoretical concern.

While we will retain Beiner's notion that there is a "problem of citizenship," we will

locate the roots of that problem beyond the issues he raises, that is those of ethnicity and multinational cohabitation. Questions about the ties that bind obviously arise because of such ethnic and national differences, but they also arise around whether and how to recognize social, economic, gender and other differences. Thus current debates about citizenship should be understood in broad terms, touching on the definition of the political community and the conditions of inclusion – and exclusion – in the community (who belongs and under what conditions).

This proliferation of claims framed as ones of citizenship is widespread. For example, Latin American movements for democracy and civil rights as well as mobilizations of the poor frame their claims in terms of citizenship, such that "l'accès à la citoyenneté commence à être vue comme l'accession aux conditions économiques, sociales et culturelles de l'exercice des droits politiques" (Marques-Pereira and Bizberg 1995: 7). Women's movements, especially ones in which mothers bear witness to their "disappeared children," frame their opposition in terms of citizenship (Blacklock and Jenson 1998). In France, *le mouvement social*, which is a broad-based aggregation of associations and actors seeking to address social inequalities and exclusion, agitates for improved citizenship (Helly 1999). In Belgium, *le mouvement blanc,* which arose out of the governmental scandals and accusations of police complicity with the paedophile Marc Dutroux, names itself a movement for citizenship (Vogel 1999). Citizenship has also become a central concept in debates about Aboriginal rights in several countries (Yashar 1998).

These varied movements, speaking in the name of "citizens" or making claims in the name of "citizenship,", have one thing in common. They are all addressing the relationship between the state and the individuals who find themselves living within its borders. They are all claims for greater voice and better recognition within the polity. They are thereby challenging the boundaries of the political community.

This tendency to frame political struggles in terms of "citizenship claims" turns our attention to the other side of the relationship. Citizenship does not exist without states. Growing preoccupation with the condition of social cohesion and democratic politics has led many in government and policy circles to express concern about citizenship. In diverse and fragmented societies, marked by profound restructuring of the economic and social order, there are challenges to the capacity of state institutions to ensure inclusion and participation for all who are formally members of the political community. Moreover, the immigration and refugee flows associated with globalization, as well as movement of persons within areas of economic free trade, all raise fundamental issues about who is in and who is out, that is, precisely where the boundaries of citizenship are. The popularity of the concept of social cohesion (Jenson 1998) as well as efforts to remake democratic practices, re-knit social solidarity, and rethink the rights and responsibilities of citizens and denizens, all suggest that states are engaged in surveying their borders of citizenship.

This "return of the citizen" (Kymlicka and Norman 1995) in political as well as academic

debates is, therefore, not the result of chance. Rather, it is the fruit of major transformations in modern polities and political economies. It is a signal as well as a symptom of profound changes and questioning.

Citizenship as a Double Relationship

Despite a tendency in popular parlance to "stretch" the concept in all sorts of directions, by speaking of "citizens of the world" and so on, citizenship has always been intimately – indeed, exclusively – associated with membership in a specifically defined political community. From ancient Greece through the end of feudalism, the building of the modern European state, to the dawn of the 21st century, citizenship has been **about** two relationships:

- the status of members of a political community in the face of political authority
- the relationships of mutual support and solidarity that exist among such members **because** they are members of that community.

In the broadest sense, "good citizenship" involves a relation of civility and good behaviour among individuals, but to be truly citizenship it must also involve a state as a political community. It is the historically determined shape of these two relationships – among individuals that share a relationship with a state and between the individual and the state – that we define as the *boundaries of citizenship*.

In this paper we will not be tempted into metaphorical extensions which utilize it to consider private relations and non-political forms of social life, or those unrelated to national states. Hewing to this strict definition does not mean, however, and as will become clear below, that we fail to recognize that the current moment in time is one of change. Because of the rethinking of the political and the state that is currently occurring, the boundaries of citizenship are being refashioned if not transformed.

Starting from this position, our objective in this paper is to identify the various issues and debates currently taking place around the notion of citizenship and to suggest an approach to make sense of the current restructuring of citizenship regimes in Canada and elsewhere.[2] We will first suggest a definition of citizenship as a dynamic relation between three complementary dimensions: rights and responsibilities, access and belonging.[3] We will then explore four areas in which challenges to the current understanding of citizenship are taking place. Finally we will consider some areas where further research might be undertaken in the perspective of improving our understanding of these changes and their impact on governance, state-citizen relations, well-being, and democratic practices.

DIMENSIONS OF CITIZENSHIP

Citizenship, understood as a relationship between the individual and the state as well as among individuals, is the concrete expression of the fundamental principle of equality among members of the political community. This principle is at the heart of modern politics. For Jean Bodin writing about the republic in the sixteenth century, as later for J.-J. Rousseau and the English liberals, "citizens are equal in all rights and prerogatives."[4] Citizenship could not exist where feudal or patrimonial social relations were still in place (Marshall, 1964: 79).

A fundamental change which announced the modern polity, as symbolized by the French Revolution, involved defining the individual not simply as subject but also as bearer of rights. As Reinhard Bendix (1964: 66-67) put it in his classic text:

> ... medieval political life depends on the link between hereditary or spiritual rank in society, control over land as the principal economic resource, and the exercise of public authority... Rights and liberties are extended to groups, corporations, estates rather than to individual subjects; representation in judicial and legislative bodies is channeled through traditionally privileged estates. Within this framework, no immediate rights are accorded to subjects in positions of economic dependence, such as tenants, journeymen, workers and servants: at best they are classified under the household of their master and represented through him and his estate. This system is broken by the twin revolutions of the West – the political and the industrial – which lead to the eventual recognition of the rights of citizenship for all adults...

With these major social transformations, the individual became a citizen, recognized in his humanity, the bearer of rights and who, through his participation in society, expressed his obligations. Thus, citizenship entailed recognizing individuals, achieved via a guarantee of protections against state interference, and in particular the free individual.

Such a notion also invokes the state as guarantor of equality. But what state? The notion of the individual as bearer of rights was accompanied by the idea of citizens obligated to participate in societal – that is, collective – choices. How to ensure this would happen and not interfere with the liberty so dear to political philosophers was the problem of citizenship through the eighteenth and nineteenth centuries.

This was the time the modern state came into existence. Built on a concept of popular sovereignty as well as national sovereignty, the modern state emerged from two different political forms. One was the city-state of the Renaissance (Held 1993: 16-18). Notions of public, distinguished from private, space and public action underpinned these city-states. They recognized a citizen, the *bourgeois*, who gained that status simply as an individual. The break with feudal ties was evident, in that the bourgeois was politically and legally autonomous, defined simply by his allegiance to the city (*bourg*).[5]

A sub-group of these city-states were republics. Jean Bodin, J.-J. Rousseau and

Condorcet all wrote of republican government, while the American revolutionaries, just as the French, established a republic as the expression of their principles. These republics included a widened (albeit limited and never clearly delimited, at least in the French case) suffrage, as well as establishing the citizen's responsibility to bear arms in defence of the republic. It was, however, only in the nineteenth century that universal male suffrage was firmly installed in these two countries.

The second model for the modern state, the constitutionally limited monarchy, emerged over an even longer time period. Gradually the sovereign's power was constrained by the obligation to seek approval for the fundamental actions of governing, that is, raising an army and collecting taxes. In exchange for being taxed, subjects of the Crown would be protected from threats coming from within and without. But they were not only obligated to pay taxes; they also had the right to approve them. Thus, the *Magna Carta* and the *Bill of Rights* of 1689 are also foundational texts for modern citizenship, providing the basic protections of civil rights, in a relationship of exchange. The trade-off was safety and protection for those included in the polity against the responsibilities of participation. The complicated decision-making involved required new institutions; ultimately the representative institutions of feudalism became those of parliamentary democracy, within which the power to tax and the matter of who had the right to take decisions about taxation were central (Tilly 1990; Elias 1991).

Republican histories and those of constitutional monarchies converged over time, to generate common institutional forms of self-government and to instil the notion that democratic participation transformed subjects into citizens. In light of this converging history, Diane Lamoureux (1991: 55) writes:

> Ce qui caractérise fondamentalement la notion moderne de citoyenneté – et l'associe étroitement à celle de la démocratie - c'est *la capacité de participer à la vie du corps politique*. Le citoyen, non seulement est soumis à une autorité politique dans la mesure justement où il ne fait plus totalement corps avec la cité, mais également participe à la formation de cette autorité.

We see, then, that from the beginning citizenship was a complex bundle of rights and obligations, equally available to those identified as citizens. The institutions of liberal democracy ultimately became the key to the successful matching of rights and responsibilities, as well as becoming the institutions through which collective choice could be exercised. It is this story, played out differently in Britain and on the Continent as well as in the American republic, which so fascinated Alexis de Tocqueville in the fourth decade of the nineteenth century.

This history also led the sociologist T.H. Marshall to recount a historical trajectory of modern citizenship.[6] To simplify his rich historical argument, Marshall described the expansion of citizenship rights over the recent centuries as a constant search for stability and equilibrium between democratic equality and guarantees of individual freedom. According to Marshall, three

categories of rights emerged in a historical sequence to create this equilibrium: civil rights in the eighteenth century, political rights in the nineteenth and social rights in the twentieth.[7]

Civil rights guarantee fundamental freedoms (such as freedom of expression, religion, and so on), and particularly the right to follow the occupation of one's choice. Marshall associated civil rights with the end of the guild system and city-based restrictions on trade and commerce; he focused on the emergence of a market in labour and free trade within national boundaries (1964: 82). *Political rights*, gradually extended to the whole adult population, included the right to vote and to stand as a candidate. If such rights had long existed for some social groups, the status of a citizenship right required that they be extended to all (Marshall 1964: 85). Finally, he described *social rights*, such as the right to education, access to housing and health services or income security. This third category is associated with a fundamental transformation of our thinking on equality. It became more than a formal principle (equality in status), involving some measure of socio-economic reality (equality in practice).

Therefore, **one dimension** of citizenship that has emerged from its history is that of **rights and responsibilities**, what the state owes to citizens, citizens owe to the state and citizens owe to each other. Civil, political and then social rights were obtained, from the beginning, in exchange for two important citizenship acts – informed participation in the life of the polity and support, through taxes as well as the bearing of arms, of its works and for its protection.

Thus, for example, in a 1927 textbook written for the public schools of Alberta, James McCaig (1927: Chapter XXI) provided a list of the rights and duties of Canadians, which included many of those, as well as social rights, mentioned twenty years later by T.H. Marshall:

The right to protection of life and property
The right to protection against disease
The right to free speech
The right to freedom of worship
The right to freedom from false imprisonment
The right to trial by jury
The right to healthful surroundings
The right to a good education

The duty of obedience to law
The duty of paying taxes
The duty of military service
The duty of voting
The duty of office-holding
The duty of jury service
The duty of keeping healthy

Nonetheless, the specific rights and their extension varied in time and place. Demography, power relations (including the capacity of certain classes or groups to assert their claims), particular historical trajectories all influenced the conception of rights and duties in each specific political community. It is for concrete historical reasons that freedom of expression is so important in the definition of citizenship rights in the United States, and less important in France, for example.[8]

The recognition of rights may well remain little more than symbolic if there are no mechanisms to guarantee their full realization, moreover. The full exercise of citizenship rights has always depended upon the creation or reform of public institutions which guarantee their continuity. For Marshall (1964: 78-79), for example, civil rights required access to a judicial system. Parliaments, electoral regimes, and later political parties, became the guarantors of political rights. Public services for education, health, and income security became the institutionalized expression of social solidarity and social rights. Thus, our **second dimension,** that is, **access,** is closely linked, although not reduced to, the first.

From the beginning, democratic theorists also understood that citizens had to be prepared to assume the democratic duties associated with universal citizenship. The difference between a subject and a citizen was not just the right to participate but also the capacity to do so. This idea had two important consequences. First, full citizenship depended on access to political power. It is this understanding which had led, by early modernity, to replacement of divine authority (expressed by a sovereign or other institutions combining religious and political authority) with the institutions of self-government, justified in secular terms. Over time this access was broadened, each time that social and economic mobilization and change forced recognition that additional categories of the population merited full inclusion in the polity. Thus, from free men to all men, from property owners to all men, from men to women, from native born to naturalized, full political rights were gradually extended. In the process, the idea that democracy was the only legitimate form of political power became hegemonic.

This understanding had a second consequence. Democratic theorists understood that decreeing rights did not mean that meaningful access automatically followed. As Dominique Schnapper (1994: 95) describes it, "...les citoyens doivent disposer des moyens nécessaires pour exercer *concrètement* leurs droits."

Institutional guarantees again became important. By the nineteenth century, public schools had become the major institution to ensure that young people could become full citizens. This involved more than teaching "civics"; it required the development of intellectual skills defined as necessary to the reasoning and other capacities that citizens needed. Then in the twentieth century, basic levels of material well-being were identified as sustaining meaningful access to the practices of citizenship and to fostering engagement. Thus, the degree of access may vary within and across political communities, depending on institutional design, and according to the support given by the state and the community to groups disadvantaged because

of their social, economic or cultural situation.

Access is not automatically achieved; it too may require efforts to foster equality. Strategies to improve access may involve mechanisms to ensure meaningful participation in the democratic process and the full exercise of citizenship rights, all of which vary over time and place. Moreover, struggles to gain better access for certain categories of citizen also contribute to the transformation of institutional practices, changing boundaries of access as well as its mechanisms.

The **third dimension,** which has always been an element of the definition of citizenship, is that of **belonging**.[9] To be a citizen means to be part of a specific political community, to participate in its economic and social life and to enjoy its support in case of need. Citizenship defines the boundaries of belonging, giving specific recognition and status to the ones entitled to participate in and benefit from the political community. From the time of ancient Greece, the status of citizen identified those who were part of the community, distinguishing them from those excluded from it, whether because they were strangers or because they were not deemed deserving.

Again, the boundaries of inclusion and exclusion vary from one state to another, as well as over time within a single state. For example, for centuries only free men belonged to the community of citizens; their female relatives and children, as well servants and other dependants, had claims to protection but not to citizenship. Women had – albeit limited – civil rights long before they had political rights. Indeed, because their rights were so limited they could not be full citizens. They were nationals without citizenship. Because of this non-citizen status, well into the twentieth century they lost their nationality upon marriage to a foreigner. Nor could they pass on their nationality to their children.

The state plays an essential role in delimiting the boundaries of belonging. The he result of such a process is to create a political identity, based on the distinction between members and non-members. This common identity plays a role in maintaining social solidarity despite important cultural, economic and social differences among people with often competing interests. Again, according to Marshall:

> ... feudal societies were bound together by a fiction: the fiction of kinship, or the fiction of common descent. Citizenship requires a different kind of bond, a direct sense of community membership based on loyalty to a civilisation which is a common possession of all. (1964: 77).

Each of the three elements of citizenship (rights, access, belonging) can be defined separately. They cannot be understood independently from each other, however. Rights and responsibilities mean little without proper access and without proper recognition of membership. A real attachment to the community, essential for the exercise of democratic participation, is

difficult without proper recognition of rights and access to political power. Citizenship thus involves a triangular relationship among rights, access and belonging.

In this introductory section we have insisted on the fact that these dimensions emerged through historical processes that varied considerably from one state to another. We have also insisted on the fact that all these dimensions are shaped by government practices and political struggles. Citizenship regimes are thus in constant redefinition and transformation. In fact, for the last four centuries claims to alter, expand, and restrain the three dimensions of citizenship have provoked political mobilization and action. From the *Magna Carta* to Meech Lake, from the *Bill of Rights* of 1689 to the *Charter of Rights and Freedoms*, citizens have contested, debated and redesigned the boundaries of their relationship to political authority.

It is not surprising, then, that challenges to the boundaries of citizenship occupy such an important place today. The rest of the paper will explore four challenges to the borders of citizenship: the challenge of social and cultural diversity, the challenge to the state as the "natural location" of citizenship, the challenge to social citizenship rights in the current restructuring of global economy and the challenge of democratic participation. As we will see, the boundaries of citizenship are being questioned, redefined and transformed in those debates.

THE CHALLENGE OF DIVERSITY

The first challenge to identifying the borders of modern citizenship is perhaps the best documented and most discussed. Often those in quest of recognition of cultural diversity are seeking to redesign the content of rights, the way access works, and most often the definition of belonging within citizen regimes. Not surprisingly, then, the debate is lively and many issues are still on the table. Indeed, this challenge leads to some of the most difficult political disputes of the last decades.

As we have seen, the foundation stone of the project of liberal citizenship was the notion of equality among all individuals within the political community. In the classic liberal definition, citizenship is based on a "neutral" definition. *Homo publicus* is assumed to be an individual free of, or capable of rising above, cultural or particularistic attributes.[10] Inclusion in the political community assumed the capacity to exercise fully the rights and responsibilities of citizenship, and the borders of belonging are defined through common attachment to them. When cultural attributes and related values are recognized as existing, they are treated *either* as beyond the reach of citizenship *or* as something to be smoothed over by good citizenship practices.

In the last five decades, thinking about these matters has changed significantly. With respect to the first way of thinking about culture, it was possible to imagine a putting aside of diversity because the borders of cultural communities and national communities were considered to correspond. For example, T.H. Marshall took for granted the cultural uniformity of "the

nation" when he described the progressive expansion of citizenship rights in his native England. National consciousness, an essential component of citizenship according to Marshall, is based on "a common loyalty to a civilisation which is a common possession of all" (1964: 101). Like many of his contemporaries, Marshall's preoccupations were much more with socio-economic disparities than cultural ones. Thus, when post-war international accords recognized the right to self-determination, the notion was that each national cultural community would have its own space of citizenship. As for recognition of cultural differences within national states, they were relegated to the private sphere, a sphere that was always of lesser political importance, less worthy of attention and isolated from it. And private institutions, especially political parties, were delegated the task of recognizing difference, through their representational practices.[11]

Canada provides an example of the second way of addressing cultural diversity. Fully aware of the wide variety of backgrounds from which citizens came, and the persisting local loyalties which limited adhesion to a single definition of "Canadian," political discourse in the first half of the twentieth century stressed the need to create a sense of Canadianism (as we saw in the quote from Lindal above). Numerous were the commentators, including Paul Martin when he introduced the *Citizenship Act*, who were well aware of Canadian diversity, both within the country and, because of immigration, throughout the twentieth century. He wrote of his visit to Europe in 1944:

> On a dull and chilly February day, I was driven from Paris to pay respects to the Essex Scottish and other Canadians in the military cemetery at Dieppe. There were wooden crosses marking some of the graves. The final tombstones had not been erected. The racial origins of the dead were so varied: Anglo-Saxon, French, and many other backgrounds. It struck me that herein lay the character of Canada, a land of people of diverse national origins. ... Nothing has since epitomized the concept of our nation more poignantly for me than that cemetery. Of whatever origin, these men were all Canadians." (1993: 66).

Therefore, the goal of policy in the years after 1945 was to accept diversity,[12] and to give to everyone a similar set of rights and foster a sense of belonging. As Bourque and Duchastel say of the 1940s, diversity was managed in the political discourse – where "la notion de *citoyen* occupe la place centrale" – by installing another understanding of universality, one that stressed socio-economic equality:

> Ce pancanadianisme, auquel participent aussi les notions du *peuple* et de *national*, cherche à trouver dans la notion de citoyen un principe d'universalité (égalité d'accès aux services) qui, empiriquement, réunirait tous les Canadiens en une seule et même communauté (1993: 65).

In later years, however, both the culturally neutral and homogeneous definition of the political community and one based on socio-economic equality became increasingly hard to

sustain. First, by the 1960s national minorities[13] had begun again to make claims for recognition. In addition to the Québécois and Aboriginal nationalist movements familiar to Canadians, by the 1970s the Basques, the Bretons, the Scots, and a host of other minorities around the world were framing demands for recognition of their specificity and for institutional arrangements to guarantee this cultural difference. Thus, nationalist movements have put the issue of diversity and recognition of difference on the agenda.

In the same years, there was mobilization of claims for equality from other "minorities" that were also expressed in terms of diversity. A range of social movements (women, gays and lesbians, religious minorities) made claims for inclusion by articulating their struggle in cultural terms. Parts of the women's movement, for example, focused on the gap between formal recognition of citizenship rights, the reality of unequal access in institutions that devalued their values and imposed male standards of behaviour, traditional masculine routes to representation and so on. Gays and lesbians, on the other hand, argued that the failure to recognize the legitimacy of their sexual preference resulted in their being denied formal and equal rights. Sometimes claims were framed in terms of civil rights. But often, too, both the women's movement and gays and lesbians criticized the supposed equal treatment of social rights, claiming that they suffered from discrimination because they did not have the same social rights as men or heterosexual families.

In all of this, these movements came to share a perspective similar to that of political theorist Iris Marion Young. She describes universal conceptions of citizenship, based on the abstract individual, as being fundamentally unjust. They oppress historically disadvantaged groups such as women and cultural minorities by imposing the norms and values of the majority as the universal ones (1989: 257).

Finally, in practical terms, it became difficult to ignore cultural diversity in political practice as the socio-demographic reality of liberal democracies shifted, both in traditional countries of immigration (such as the United States, Canada, New Zealand and Australia) and in Western Europe. Immigration itself became increasingly diverse in origin, and issues of how to include immigrant populations again appeared on the political agenda. Immigration came to be seen as posing a direct challenge to citizenship not only in terms of guarantees of access and definition of rights, but also in terms of plurality of values and definition of belonging. There was concern about the extent to which immigrants would "join" their new community, and give up previous allegiances.

As a response to the challenge of these claimants for better or different recognition of cultural diversity and the increasing feeling of alienation expressed by minorities, a range of solutions are proposed. These have followed the lines of the well-known liberal-communitarian-republican debate. Given that this debate is well documented (Helly 1998; Weinstock 1999; Shafir 1998; Kymlicka and Norman 1994), it will only be briefly outlined here. The emphasis will be on the challenges to the three dimensions of citizenship identified above.

The central question asks how can the cohesion and the unity of the political community be maintained in a pluralist and diversified social context. Questions of inclusion, recognition of differential rights as well as conditions for the emergence of a sense of solidarity and belonging are thus central to this debate, in which diversity is often associated with fragmentation and potential social unrest (Van Gunsteren 1998).

The Liberal Response to Diversity

One proposal to strengthen cohesion, often adopted by left-leaning liberals, is to ensure better inclusion and better opportunities for participation through redistributive justice. The strengthening of the welfare state and social programs is supposed to have a positive effect on minorities who feel excluded.[14] Although this approach rightly recognizes the link between socio-economic exclusion, access and belonging, it does not directly address all the questions of cultural diversity and their political dimensions. For example, this approach informed – the now infamous – stance of the 1969 *White Paper on Indian Affairs*. It was also a response to many issues raised by the women's movement and second-wave feminism. In the first case, the proposal was to include Aboriginal people in Canadian society by repealing "special treatment," based on their cultural heritage and treaty rights, and to institute "equal treatment" in terms of access to resources. In the case of women, there was, and still is, a lively debate within feminism about whether women form a group with different cultural values, or one which was discriminated against economically and socially and which could be integrated fully into the "mainstream" and thereby to full citizenship.

Such proposals, which focus almost exclusively on reforming access mechanisms without questioning the content of the rights regime or the complexities of cultural identities, were often rejected by minorities because they failed to recognize and especially failed to value, their own specificity. By refusing to acknowledge the cultural dimension of exclusion, this approach generated new tensions. While cultural minorities often suffer from socio-economic disadvantage, they usually see the real root of the problem as discrimination (racism, sexism, and so on) rather than as simply a lack of economic resources. Therefore, they are dismayed by approaches that treat identity claims as only a channel to express socio-economic alienation.

Another response to the challenge of cultural diversity is inspired by French republicanism. It suggests focusing on civic virtues and attachment to the institutions and values associated with citizenship so as to create a sense of belonging that is not associated with cultural identities but with the capacity to participate in the polity. Republicans recognize the relevance of specific communities of belonging but argue that the state should not be identified with any of the communities it regulates. Instead, the state should foster a neutral "public community" where individuals from various backgrounds meet in search of common ground (Van Gunsteren 1998: 21). Dominique Schnapper (1994) represents this position very well. She hopes that an increased focus on participation by everyone and real access to political institutions and power will

mediate cultural differences. In a similar way, the ideas of civic nationalism (Yael Tamir 1993) and constitutional patriotism (Habermas 1995) have been suggested as ways of allowing a variety of cultures with differing identities to come together. The rallying point is the notion of citizenship defined in procedural terms.

Again, the main problem with such approaches identified by their critics and those promoting recognition of diversity is that they are all attempts to depoliticize cultural identities. Thus, while recognizing the existence, and even the public relevance, of cultural diversity, the goal of such thinking is to prevent diversity from destabilizing existing institutions and undermining existing values (such as the lay Republic). It cannot acknowledge that institutional practices may already encode cultural biases, because the majority has already imposed its language, its historical heritage and its values in the public sphere (Van Gunsteren 1998). As such, it offers limited insight as to the redefinition of the boundaries of belonging along cultural lines. For the same reason, it also rejects the notion of differential rights, based on cultural or other collective specificity, within a unitary citizenship regime.

The Communitarian Critique

Scholars interested in the fate of cultural minorities and disadvantaged groups have taken to task the notion of "neutral equality" in liberal visions of citizenship. Some of the strongest critiques of liberal citizenship come from authors associated with the communitarian school. Although an eclectic group,[15] communitarians all conceive of the individual as embedded in a cultural environment and in a specific historical setting. While still considering citizenship as the relationship between individuals and the state, they suggest that more attention should be given to communal identities and cultural specificity in order to promote healthy citizenship, and in particular its belonging dimension.

For example, Charles Taylor (1997) demonstrates why, for him, it is impossible to define the individual without the community and without taking into account cultural practices. The institutions associated with citizenship must allow for the expression of cultural diversity and specific identities for the individual to develop a sense of belonging to the political community:

L'identité est ce qui permet de définir l'individu face aux autres et en fonction des autres, elle permet de se distinguer mais aussi de s'associer à ceux en lequel on se reconnaît dans les diverses facettes de la vie sociale. Il est donc impossible de parler de participation pleine et entière sans une forme de reconnaissance des différences culturelles (Taylor 1998).

For him, cohesion of a political community is founded on its members' sense of solidarity and belonging to that community. Such solidarity is only possible if individuals feel fully equal (including in terms of cultural practices) within the citizenship regime. Charles Taylor uses the

cases of Aboriginal peoples and French-speaking Quebeckers as examples of communities that have long felt – and indeed still feel – excluded from the Canadian citizenship regime on cultural grounds.

The history of the "constitutional question" should also be read as an effort to secure the kind of recognition of national difference that the pan-Canadian citizenship regime has more and more difficulty understanding, let alone incorporating (Jenson 1997). The contemporary Canadian citizenship regime and the "diversity model" within it recognizes differences primarily as an attribute of individuals, thereby moving away from an earlier capacity to recognize communities (McRoberts 1997). Therefore, nationalist claims for recognition and increased political autonomy are now, in fact, claims for a redefinition of the conditions of belonging within the citizenship regime in Canada.[16]

Cultural Recognition: A New Citizenship Right?

Acknowledging the communitarian critique, a certain number of liberal scholars suggest including cultural rights in the definition of citizenship, again without rejecting its foundational focus on the individual. Prominent among them is Will Kymlicka.[17] In his view, a liberal conception of citizenship should conceive of cultural diversity as a virtue, one that enhances rather than limits the freedom and the equality of individuals. Culture is the basis from which individuals select the values and references from which they build their own individuality. As such, everyone should be allowed to choose his or her cultural references. For such a choice to be a real one, Kymlicka argues that society must include a diversity of cultures, norms and values within it; too little diversity can stifle individuality. As such, the state has a responsibility not simply to protect but to allow for the growth of cultural diversity and groups which carry it (see his *Multicultural Citizenship* 1995).

A similar response to diversity inspired by the communitarian critique, but this time rooted in the republican tradition, is offered by Herman van Gunsteren. In his view, "a core task of the Republic is to organise plurality, not only of individuals but also of communities" (1998:24). As such, the "public community" should guarantee structural conditions for the development and expansion of all cultural communities.

Supporters of this position do see the need to set limits on cultural recognition, however. For example, according to Daniel Weinstock (1999), there is a risk such recognition will lead to an increasingly fragmented political community where claims for specific treatment become the norm rather than the exception. It is quite difficult to set criteria according to which special group rights could be accorded to a minority, and even harder to determine who could be recognized as a minority. Moreover, collective identity remains a subjective reality and to impose a definition, or a categorisation, of citizens according to their supposed allegiance to a group could have dramatic consequences, especially if these cultural attributes are used to set

exclusionary regime or to limit access to citizenship rights rather than enhance it. The example of the ex-Yugoslavia is the one most people point to here, but it is certainly not alone.

Citizenship and the Recognition of Cultural Diversity: The Canadian Experience

Canada has been, for obvious reasons, at the forefront of the debates on the cultural challenge to citizenship. Not only are some of the leading scholars in the field Canadians, but Canada is also to a certain extent a laboratory in terms of policy development in response to those challenges. There are two areas in which innovation is currently occurring, and in which controversy is therefore concentrated. The first is the area of multiculturalism policy. Since 1971, the Government of Canada has officially promoted a policy of multiculturalism, which has come to be based on a view similar in many ways to Kymlicka's. It stresses the positive value of cultural diversity in a liberal society, and therefore describes Canada in terms of a "diversity model."

This is an important departure from classic liberal thought, represented by the "French model," for example. As opposed to the communitarian idea, however, Canadian multiculturalism policies do not envisage a society structured along lines of culture. Thus, to the extent that cultural rights exist, they are intended to enhance an individual's freedom to choose to live according to his or her own cultural heritage (Kallen 1982: 53). The cultural rights associated with multiculturalism are thus attributed to individuals, not the group. As such, the policy mostly focuses on sustaining cultural organizations that can help individuals in their attempt to participate in the social, economic and political life of the country. It also promotes tolerance, funding anti-racist activities as well as programs enhancing greater access to public institutions for individual members of minority groups.

This attempt to recognize the cultural dimension of participation and access to citizenship rights is not without its critics, however. Multiculturalism has been criticized for fostering ethnic separation, enclavement and folklorisation of cultural attributes (Bissoondath 1994). Other critics, inspired by communitarians, argue that limiting culture to a matter of individual choice privatizes diversity and ignores its collective dimensions. Multicultural policy affords minorities cultural legitimacy so that "in private, they can sing their ethnic song, dance their ethnic dances and eat their ethnic food, but it does not provide minorities with support for *structural* pluralism – for educational, religious, language institutions – through which a living cultural community can survive and be revitalised" (Kallen1982: 56). Thus, for these commentators, far from solving the problem of access to citizenship, multiculturalism may in fact result in the opposite.

A second area in which Canadian policy has faced the diversity challenge occurred by introducing a certain amount of recognition of national minorities into the citizenship regime. These actions are redefining the boundaries of citizenship in Canada by opening space for some autonomy and some asymmetry in the citizenship regime. The most movement has been with

respect to Aboriginal peoples, who are seeking recognition of (and were, in fact, granted in the 1982 Constitution Act and in subsequent interpretations of Section 25 by the Supreme Court) certain privileges and rights not available to other Canadian citizens, on the basis of their standing as peoples. These rights have been translated in political terms into self-government arrangements that allow Aboriginal nations to exercise a limited sovereignty over a certain territory. The objective is to create institutional arrangements that will ensure the cultural and social development of Aboriginal communities. This is a formal recognition that forced integration or assimilation, in order to achieve homogeneity, is not necessarily the way to ensure social cohesion and participation in a diverse society.

As revealed by the controversy surrounding the agreement negotiated with the Nisga'a of British Columbia, formal recognition of asymmetrical citizenship can bring its share of conflict, however. Only the members of the Nisga'a nation will benefit from the rights associated with what is explicitly called "Nisga'a citizenship," including the right to vote in the assembly and elect representatives. This means that non-Nisga'a living within the territory administered by this First Nation will not have a right to vote on issues that directly affect them.

Critics have denounced the arrangement as "racist," because it defines the borders of belonging according to group membership.[18] It is, indeed, a departure from the liberal principle of universal – and supposedly neutral – equality. However, it is an arrangement which has been developed to address a lingering and festering real problem in the previous citizenship regime. Faced with the unacceptable social, economic and other consequences of the cultural exclusion of Aboriginal peoples living in Canada, an institutional arrangement based on differentiation appeared necessary in order to achieve equality.

One can expect this debate on asymmetrical citizenship to grow in importance in the near future, given the number of negotiations of self-government arrangements currently in process between federal and provincial governments and Aboriginal nations.

Elsewhere, different types of asymmetrical citizenship are being considered and promoted as the best way to guarantee the full exercise of citizenship for national minorities. Discussions about institutional recognition of Basques and Catalans in Spain and Scots in the United Kingdom are some examples. The arguments made are not that different from those about why it is necessary to recognize formally that Quebec is a distinct society.[19] As our constitutional controversies for decades have shown, however, it is not easy to insert new ways of thinking about cultural diversity and its recognition into citizenship regimes profoundly committed to traditional liberal notions of what constitutes equality.

Therefore, while few people would reject the notion that there is an important cultural dimension to social participation and full integration in a community, there is little agreement about how to achieve it. Cultural, linguistic, ethnic or religious minorities all claim in their own

way a better integration in the citizenship regime that would allow them to participate fully in the social, economic and political life of the community without having to submerge their specific identity into the common culture, which is *de facto* the culture of the majority. The challenge for liberal societies is to develop a conception of citizenship as well as institutional mechanisms that allow such recognition without opening what Daniel Weinstock calls the Pandora's box of cultural exceptionalism (1999).

It is now clear however that it is impossible to treat citizenship as "above" cultural distinctions. Not only are groups seeking recognition of their specificity, but multiple communities of belonging (and indeed multiple citizenships) are becoming the rule rather than the exception. All this has important consequences for the definition of rights and responsibilities of citizenship and our understanding of the mechanisms of access, as well as of the conditions for solidarity and belonging. Dealing with diversity not only challenges older definitions of citizenship, but it also transforms its purpose as an organizing principle of society. Perhaps the purpose of citizenship might be not only to guarantee equality among members of the community in the Marshallian sense, but also, as Herman van Gunsteren suggests, to enable people with multiple identities to organize their own plurality (1998: 15).

THE CHALLENGE OF LOCATING CITIZENSHIP

If historically the invention of citizenship in western political thought involved the invention of the autonomous individual, it also required the invention of a new space in which individuals could associate. The modern national state, heir to a multitude of earlier political forms (Tilly 1991), had by the nineteenth century become the location in which citizens exercised their rights and responsibilities, gained access to political institutions, and in exchange formed bonds of common national identity. The "international" and "subnational" were spaces that could not adequately guarantee full citizenship.

Nonetheless, this picture of a single historical trajectory requires some nuancing according to institutional variation. For example, in federations, responsibility for all three dimensions of citizenship is constitutionally shared and, therefore, may vary according to institutional arrangements – and conflicts over them.

Indeed, as Canadians experienced it, the creation of a pan-Canadian citizenship regime after World War Two asked them to weaken their regional loyalties. As Paul Martin, Senior said when he presented the new Citizenship Act to the House of Commons in 1947:

> It is not good enough to be a good "bluenose" or a good Ontarian or a good Albertan. Sectional differences and sectional interests must be overcome if we are to do our best for Canada. The only way this can be done is through encouragement of the feeling of legitimate Canadianism…

(Paul Martin quoting himself from 1946, in Martin, 1993: 73).

In exchange, Canadians would be able to participate in a set of new economic and social institutions that expressed the bonds shared from "sea to sea". Nonetheless, the actual provision of citizenship rights and access, as well as the feelings of belonging, continued to vary substantially across jurisdictions, with intergovernmental relations being a frequent site of controversy and conflict resolution.

A growing body of literature argues that the social bond of citizenship is being challenged as a consequence of globalization. Sovereignty is said to be increasingly fragmented and divided. As a result, as David Held suggests, one can wonder:

> ...to what political entity does the democratic citizen belong? Everywhere the sovereignty of the nation state itself – the entity to which the language of citizenship refers, and within which the claims of citizenship, community and participation are made – is being eroded and challenged. (1991: 24).

Not surprisingly, then, in the era of globalization as national sovereignty is handed up to supranational entities or increasingly shared with sub-national units, the location for achieving full citizenship has again become an issue. Because the idea of modern citizenship is based on a relationship between the sovereign individual and the sovereign state, changes in the role of state institutions in the global order will undoubtedly affect citizenship practices.

Three arguments are commonly made about such processes. One sees a set of threats coming from groups seeking solidarity and a voice of their own in the global arena. Actors who move beyond the traditional borders of citizenship to seek recognition and standing in international and transnational agencies and institutions are often challenging existing citizenship regimes (Jenson and Papillon 2000).[20] Such action also occurs in a context of increasingly constraining international norms and institutions, as global markets are regulated and political institutions, intergovernmental and other, gain new authority. This is a second challenge to the traditional practice of locating citizenship in the national states, and, along with the first, leads some observers to focus on the supra-national level as the location in which rights, access and belonging will be defined. These commentators are sometimes supported and sometimes criticized by those who see a third challenge (often linked to the first two, to be sure). This involves the decomposition of the national state into its component parts, as regions and even global cities gain more capacity to regulate the citizenship of their denizens.

All three arguments share an assumption that the legitimacy of the national state as the site for the exercise of popular sovereignty is being lessened. As political struggles and debates that previously took place within state institutions are increasingly played out at transnational or subnational levels, national polities may well become less relevant, or less central to democratic

practices as well as for feelings of belonging and the distribution of rights.

In the face of such uncertainty, some authors suggest the decline of the national state will result in a medieval-like order of overlapping sovereignties and jurisdictions, with all the instabilities and potential conflicts over resources associated with the pre-modern times (for example, Bull 1977: 254). Others, looking at the current process of institutionalization in international politics, see the superimposition of a transnational order on national sovereignties, with a form of global democratic citizenship emerging as a legitimating force for a world government (for example, Rosenau 1998). Given the uncertainty about the direction of change, one promising stance involves treating globalization as a multidimensional process, involving a plurality of globalizations, and as a process which is best described as the globalization of the local and the localization of the global (Santos 2000). Such a perspective has the advantage of problematizing the direction of change, rather than assuming it, as far too many authors have tended to do.

Challenges from Above: Transnational Citizenship?

A growing number of political and social issues of direct relevance for citizenship have global dimensions. The creation of new institutions, structures and norms at the international level suggest that the borders of national sovereignties cannot encapsulate such issues. However, many of the institutions remain *international* organizations, and they often lack political space for non-state actors and for democratic practices. For example, even the European Union, which is one of the most developed of such institutions and which has created routes to representation for citizens (in the European Parliament and European Court of Justice, for example) as well as for states, still suffers from an acknowledged "democratic deficit." Where space does exist, it is often for non-governmental organizations acting in a sometimes uneasy alliance and sometimes uneasy conflict with governmental actors. The experience of environmental and women's summits organized by the United Nations provides an example of this kind of "adjustable" presence.

Faced with the closed doors of traditional international organizations, solidarity networks and other organizations have proliferated, as the mobilization against the Multilateral Agreement on Investment (MAI) negotiated "behind closed doors" according to some[21] and the opposition to the World Trade Organization (WTO) negotiations in Seattle and Washington, DC indicate. Such movements are claiming the right to have access to crucial political processes that are taking place out of reach of the democratic structures of the national state. They are seeking to democratise international politics, a realm which has always belonged to the "sovereign" and been most distant from democratic and other controls (even as the conflict between the Prime Minister and Conrad Black reminds us). They are also seeking to realize the potential of international judicial regulation, again an area long overdetermined by national sovereignty. Increasingly, as we have seen, international courts can exercise authority, but the process

remains slow. Similarly, they enforce international agreements, whether on the environment, human rights or gender equality, although they never match the hopes of their promoters.

As a result, there is an growing body of literature exploring the possibilities of transnational citizenship emerging as a response to globalization (for example, Held, 1998; Rosenau 1998; Balibar 1998). As Brian Turner notes: "we have a system of national citizenship in a social context which requires a new theory of internationalism and universalistic citizenship" (1986: 140).

Concrete analysis about this process of transcending state sovereignty can be found in the literature about the international human rights regime. The United Nations and the European systems of human rights protection are said to be the embryo of a global citizenship based not on nationhood but on personhood. One of the earliest to make this connection, Yasemen Soysal (1994) describes a post-national regime of rights that is taking precedence over the state-based citizenship model. It is not membership in the national state that ensures the exercise of human rights but rather the status of person (individual) member of the world community of human beings.[22]

While Soysal focused on the European situation, it is interesting to note how Canada has followed a similar trajectory. Many rights are guaranteed to anyone on Canadian soil; citizenship is not a condition for their exercise. Foreigners legally resident in Canada have had the right to social citizenship for a long time. As early as 1949, for example, parents resident in Canada for a year were eligible to receive the Family Allowance, one of the first universal programs of social citizenship. Then, the Supreme Court confirmed in 1989 that the Charter applies equally to citizens, permanent residents and non-Canadians temporarily on Canadian soil.[23] As a committee of the Senate studying citizenship mused, perhaps Canadian citizenship as a particular status had been reduced to the right to vote and hold a Canadian passport (Senate 1993).

The Senate Committee's remarks help us to understand the limits to the thesis of transnational citizenship. First, human rights and citizenship should not be confused with each other. Human rights are moral standards that are in the process of becoming universal norms. Citizenship rights include basic human rights (the civil rights identified by T.H. Marshall), but citizenship goes beyond such rights. It is part of a larger compact between an institution (the state) and its constituents (the citizens). As we have seen above, this compact cannot be fully realized without mechanisms of access and expressions of belonging. Indeed, given the crucial historic link and the long-standing bargains among social forces that built an exchange of support for the state in return for participation in government, the absence of democratic control over transnational politics makes discussions of "global citizenship" ring hollow indeed.

It is also worth noting that many who announce the emergence of transnational citizenship build their claim on the behaviour of social movements that are active across national borders. They see such action as evidence of an emerging global democratic order. While there

is some merit to the argument that such actions are creating novel politics, it is worth noting that studies of social movements have not all confirmed such a far-reaching conclusion. Many movements use transnational networks not to create a new global order but rather to accumulate resources to challenge their opponents (often their state) in *national spaces*. In fact, some of those claims are direct challenges to the national citizenship regime, seeking not to replace it with a transnational regime but rather to transform it and gain access to its institutions.[24] It is not the location of citizenship that is at stake, but rather the *practices* associated with citizenship claims and access strategies that are changing.

There are situations, of course, in which supranational institutions are much stronger and do exercise considerable authority. The EU is the classic example, with many describing it as a unique political form that will be able to realize the promise of the Treaty of Amsterdam and provide a European citizenship (for example, Preuss 1999; Closa 1992). The Treaty states that "every person holding nationality of a Member State shall be a citizen of the Union."[25] There are a number of rights associated with European citizenship,[26] and institutional mechanisms, such as the European Parliament and Court, are developing. The European Commission also promotes European identity to increase the sense of belonging to the institutions of the Union among its citizens (Wiener 1997: 540).

Nonetheless, the continuing democratic deficit, as well as the complementary nature of European citizenship,[27] reveals that even this bold experiment has not delivered a complete "supranational citizenship." According to Andrew Linklater, for example, the EU Treaty establishes a "thin" citizenship "which is more appropriate to the development of an international civil society than for a transnational political community" (1998: 130). European citizenship remains a creation of sovereign states, and as such has the characteristics of a "second-tier" citizenship. As Wiener argues, the most striking difference between Union and national citizenship is that the belonging dimension of EU citizenship remains weak; European identity is still far from replacing the various national identities (1997: 548).[28]

The European case is a good example, however, of the new, more complex and diffused reality of citizenship in an increasingly integrated world. If it is still too early to predict whether a form of postnational or transnational citizenship will eventually emerge, it is obvious that the boundaries of what used to be national citizenship are changing. The question remains, however, as to how this new distribution of the attributes of citizenship will play out. Will state-centred citizenship disappear or might a multi-layered citizenship model, based on the European model where the primary allegiance still lies with the national community, eventually be generalized?

Challenges from Below: Subnational Citizenship?

One consequence, some authors argue, of the weakening of the national state associated with globalization has been the resurgence of local or subnational communities as a site of struggles

for power as well as democratic expression and solidarity. A growing body of literature argues that such communities are increasingly becoming the basis for citizenship claims (Archibugi, Held and Köhler 1998; Magnusson 1996). These authors suggest that processes of globalization and localization of citizenship are occurring simultaneously.

The first and most straightforward argument made to support this thesis is that cities, states or provinces, and regions are increasingly involved in transnational politics. In a global market economy, competition for investments and new markets is global. To act in them, regional, provincial and municipal governments are developing their own capacities or expertise, and included in their toolbox are various kinds of new relationships with economic actors and other political institutions.

Local politics extends its reach, and key decisions regarding citizens' interests are made at the local level, while communities develop solidarity with other communities that often transcends national borders. European regions, as provinces and states in North America, for example, now conduct intergovernmental relations traversing the borders of their country. Regional economies develop synergies which do not respect the borders of national sovereignty, and have consequences in the kinds of rights of mobility and social programs that are developed.

For example, the mobility rights guaranteed by European Union treaties are meant to serve the needs of contiguous transnational regions for exchanging expertise as much, if not more, than they are meant to serve the needs of national units. Similarly, the impetus for many terms of the Free Trade Agreement and then NAFTA arose from the interests of geographically contiguous regions, states and provinces in fostering, controlling, and shaping the rights to employment, contracts and so on (the basic civil rights of citizenship identified by Marshall).

These processes are even more complicated in a federation, in which state sovereignty is shared. In Canada, for example, given the constitutional division of powers, many of the social rights of citizenship, as well as civil rights, are the responsibility of provincial governments. The result is that rights as well as access can vary, at times significantly, from one jurisdiction to another. Moreover, activity at one level of government may promote rights and access in ways that are not accepted by the other level. In addition, as we noted in the introduction to this section, regional (frequently provincial) identities may compete with national feelings of belonging. Indeed, whether they compete with or reinforce each other has been a major political issue for decades.

Therefore, changes in political economy as well as constitutional politics mean that the borders of belonging to the political community may already be shifting from the national state to local or regional entities. They may be becoming more relevant to the daily life of individuals and to the expression of collective identities. As we have argued, the three dimensions of citizenship are mutually constitutive. If some access and some rights are shifting to more local communities – as for example, national standards shape provincial social program provision less

– chances are the solidarity and sense of belonging associated with citizenship and essential to the legitimacy of democratic institutions will follow.[29] Indeed, the resurgence of regional or provincial identities, often associated with downloading of responsibilities as well as disenchantment with the central government, is a reality in many countries, including the Canadian federation. News about movements for autonomy or separation in one province or region is increasingly frequent.[30]

Sites of Citizenship?

The final issue for the "location debate" involves the question of the "site of citizenship" as a horizontal, rather than vertical, matter. Further weakening of the state "from within" is associated with decentralisation and delegation of programs and service delivery. Although the consequences of economic restructuring on the social dimension of citizenship will be detailed in the next section, it is worth noting its impact on the "sites" of citizenship practices.

In response to pressures to reduce the size of the state as well as to increase the private sector's flexibility for responding to global competition, structures associated with the welfare state and other public services have been "trimmed-down." This has involved elimination of services, privatization of delivery, decentralisation of design to subnational units or increased reliance on partnerships with the private and voluntary sectors. Municipalities, local governments and non-profit private organizations are becoming central actors not simply in service delivery but also in the definition of access to those services. In this way, they are taking on some of the responsibilities that previously belonged to state actors, such as public servants, and to democratically determined forms, such as rules and regulations.

Moreover, because these arrangements often involve partnerships of various kinds, there is a blurring of the boundary between those who speak as representatives of the public interest and those who speak for other interests. On the one hand, private sector organizations have clear responsibilities, to their Boards of Directors and shareholders, which are not identical to those of the wider public interest, expressed through public institutions. On the other hand, because they are actively engaged in partnerships, such private sector actors may also make some claims, based on experience and knowledge, to know the public interest.

Governing by partnership raises significant citizenship issues. Given that social rights as well as access to them and their design (via democratic institutions) are core dimensions of citizenship, we might wonder about the consequences of such changes. There are obviously issues of accountability, as non-state partners take responsibility for designing and managing public programs. In removing the administration of programs from direct public scrutiny, governments may also be losing legitimacy in their capacity to articulate the common interest of the community, and, by the same token, are weakening the democratic process associated with the definition of those programs.

The capacity of citizens to exercise their democratic rights may have been reduced dramatically in this "delocalization" process. In addition to issues of democratic access, this transformation again affects public services' legitimacy as expressions of collective solidarity. Focusing on service delivery by partnership or by privatization, even when publicly funded, begins to transform citizens' expectations about social programs, making them less the expression of social citizenship and more simply consumption goods, like any other.

Many of the issues raised in the location debate are linked to the third challenge that we have identified in the literature on citizenship, that of the status of social rights and support for the disadvantaged.

THE CHALLENGE OF SOCIAL CITIZENSHIP

Historically, the notion of citizenship was closely associated with the individualization of society and the elimination of traditional ties of obligation, derivative for the most part of feudal and patrimonial representations of social relations. Nonetheless, this individualization has never meant that theories of citizenship could not understand the importance of social ties and cohesion. The French revolutionaries, for example, clearly sought to rework traditional ties of social solidarity into modern ones by giving fraternity the same standing as liberty and equality. By fraternity they meant what we call solidarity (Bernard 1999: 49). They were concerned to identify the existence of social bonds and to signal the need for their sustenance.

Because citizenship has so long been imbued with notions of solidarity, it was not surprising that T.H. Marshall (and James McCaig, as we saw above) identified in the politics of the inter-war and immediate post-war years, the emergence of a new set of rights – social ones (1964: 86ff; 105ff.). Whereas in the nineteenth century, during the heyday of classical liberalism and its nightwatchman state, "dependency" had brought a loss of citizenship, by the twentieth century access to certain public supports in time of need was a citizenship right and recognition of belonging.

The treatment of poverty exemplifies this shift. Under the Poor Laws, individuals in receipt of relief were excluded from citizenship:

> The Poor Law treated the claims of the poor, not as an integral part of the rights of the citizen, but as an alternative to them – as claims which could be met only if the claimants ceased to be citizens in any true sense of the word. For paupers forfeited in practice the civil right of personal liberty, by internment in the workhouse, and they forfeited by law any political rights they might possess (Marshall 1964: 88).

Even the early English Factory Acts (Marshall 1964: 88-89), protective legislation in France, and U.S. Supreme Court decisions permitting "restraint of trade" in order to protect the health and safety of workers, applied only to non-citizens, that is, women and children. Adult males, the "citizens *par excellence*" in Marshall's language, were not covered by these early health and safety measures, precisely because to be a full citizen still required the capacity to be self-supporting and fully responsible.

A first break in this pattern came with public education, interestingly enough provided usually for both girls and boys, even though adult women still lacked full citizenship. Public education obviously met many goals simultaneously but one could be described, as it was by Marshall (1964: 90), as the adult's right to be educated when a child. There was also a dose of citizen responsibility; schooling was compulsory and removed parental "choice" whether for moral or economic reasons about whether to send the child to school. In some countries the citizenship content was front and centre, as it was in France, for example. For the proponents of the *loi Ferry*, the public school and the school master or mistress were the republican bulwark against the influence of the Church and were the Republic's guarantee of its future.

With the expansion of social programs in conjunction with the broadening of political rights to new groups (the working class and women), a major shift occurred in notions of economic autonomy. Mobilization by social reformers, Social Democrats, the organized working class, promoters of positive liberalism, Christian Democrats, and so on all gradually transformed "poor relief" into "income security," the "dole" into "social programs" and charity (both public and private) into the welfare state. The individual no longer had to be economically autonomous in order to participate politically (with the elimination of property restrictions and the Poor Laws) or to enjoy full civil rights. By 1945 women in most countries had finally gained the vote, although it did take until the mid to late 1960s before married women enjoyed full civil rights with respect to contracts and many financial matters.

This move to create social rights of citizenship marked a major change in thinking about public finances. As we have noted above, enlargement of citizenship was historically constructed over time out of a more or less explicit exchange relationship. The sovereign could tax his subjects, but in exchange those subjects gained political rights and the power of the sovereign was thereby constrained. By the eighteenth century – recall the two great Revolutions of the end of that century and their emphasis on taxation – the link between representation and taxation had been clearly made in political discourse. But taxation for what?

It took until the late nineteenth and early twentieth century for the notion that the state had some responsibility for alleviating the ordinary and extra-ordinary risks of life to be more widely accepted. The use of public funds for what we think of social spending required a further transformation, one which transmuted longstanding private commitments within religious and other communities to voluntary taxation – that is to tithing – into an acceptance of public

spending for social purposes.

The institutions of the Judeo-Christian tradition had always committed themselves to some responsibility for the poor, in their own communities and beyond. Therefore, social reformers, many coming from faith communities and with ideas about the social gospel, social Catholicism and so on, contributed to this transmutation. In order to avoid the stigmatization, the moral overlay and the general "hit-and-miss" nature of charity, public provision and state spending came to be identified as a better way to disperse the tithe, or tax, from the richer to the poorer and certainly the weaker.

Of course, there was another route to the notion that the state should use its resources on social spending. A range of additional arguments came from social democracy and other left formations, which had strong views about public spending and taxation. In their case, the state was the proper institution to offset the power of capital and to alleviate the social costs of living in capitalist societies. The basis of the claim was to deploy democratic power in politics to counterbalance the economic power of capitalists in markets and elsewhere. Through public institutions citizens could make choices and impose them in the economic realm, as well as on themselves and their fellow citizens.

The various traditions of self-taxing of faith communities became important allies of the social democratic forces in some countries and an autonomous source of support for public spending in others. The existence of the one route by alliance (which is where we might locate Canada with the social gospel roots of the NDP and left liberalism, the British Labour tradition and Swedish social democracy) and another arising directly out of a reforming religious tradition (which we might see in the social Catholic roots of Quebec's Quiet Revolution, and Germany and many other European countries' Christian Democracy), meant that post-war citizenship was deeply imbued with a vision of social rights of citizenship, and the legitimacy of using public monies to achieve social ends.

Indeed, we might read the longstanding disputes in Canadian inter-governmental relations over the "spending power" and tax points – controversies that have been constant since the mid-1940s – as a reflection of the importance of these issues, as well as differing interpretations about citizenship and rights. Governments then, as now and in all intervening decades, have understood that the way they spend their taxes expresses the content of their particular societal projects, their understanding of citizenship and the role of the state (Bourque et Duchastel (1996) review these debates in detail).

Social citizenship, within the mixed economies of the post-war years, generated rising expenditures on education, health, children and the poor.[31] People often made explicit links to citizenship, as Canada's Liberal government did at the post-war Reconstruction Conference, where social welfare was described as making "... a vital contribution to our concept of Canadian citizenship and to the forging of lasting bonds of Canadian unity" (quoted in Cameron

1997: 4).

Eventually, the justice of such spending was widely accepted, and through the 1960s and 1970s new expressions of social citizenship were devised. In Canada, for example, these years saw bodies like Secretary of State take on a large agenda, in which social and political equality were linked (Pal 1993; Jenson and Phillips 1997). This said, of course, there is never complete consensus on these matters, any more than we have seen in the other large debates. By the late 1970s, a debate had broken out within and across two political traditions, those of the right and the left.

Social Citizenship – The Critique from the Right

For politicians and political forces on the right of the political spectrum, the consequences of too much investment and spending on social citizenship had become very obvious by these years. One was ballooning expenditures, described as "out-of-control" and threatening to sabotage future economic growth. As the contours of globalization became clearer, threats to competitiveness were often evoked as the downside of high levels of state spending or costly social programs, whether financed by public spending or employers' contributions. Therefore, throughout these years in most European and North American countries there was a critique of social spending as a threat to economic well-being. There is no need to delve deeply into these opinions; they have become familiar.

Such arguments, while much debated and no doubt having much empirical validity, would not have had the moral and political force they came to enjoy, if were not for the fact that some political forces on the right linked the spending debate to far-reaching criticism of the organization of citizenship. In what came to be called variously the New Right, neo-conservatism, and neo-liberalism, post-war citizenship was faulted for being too "passive."[32] Citizens' lack of engagement was both economic and political. While we will explore the second in more detail in the next section, criticisms of the economic consequences of "passivity" gained ground quickly.

The basic notion was that social citizenship – often described as "entitlements" – encouraged citizens to take but not give, to disengage from the labour force, and to be willing to live in the semi-poverty of social assistance. This construction of the negative effects and unintended consequences of social spending led to a clear political conclusion for right-wing politicians and parties. It would be necessary to reintroduce the responsibility dimension of citizenship, in particular by developing incentives for individuals to take responsibility for themselves and their families.

The policy package became a mixture of sticks and carrots. On the first side were policies seeking to reduce dependency by removing those who "could be" working from social

assistance. Gradually over time the list expanded from the "welfare bums" to include virtually all able-bodied individuals and to force those still on welfare to work for their benefits. Compulsory and punitive workfare was one manifestation of this position. On the side of the carrots were some workfare programs which coupled the requirement to work with a range of supports to enable people to do so, with training, childcare and transportation being on most lists.

Another important element of the carrot side, and one which interfaced easily with the thinking about workfare, was the notion that people had to have sufficient resources to be responsible citizens. Therefore, they needed to retain a larger portion of their income; they ought not to "spend" so much on taxes. Such thinking provoked a range of political arguments about the costs of taxation, which went far beyond the concerns of economic competitiveness. Too high taxes were cast as hindrances to competitiveness and individual liberty, to be sure. But they had also begun, from this point of view, to interfere with citizens' capacity to exercise their responsibilities of citizenship, that is to be independent, autonomous, and self-reliant.

Such thinking has resulted in a substantial narrowing of the terms of citizenship for some. It has been reduced to the civil and political rights identified by Marshall and the liberty and political equality identified by the French revolutionaries. Moreover, markets, rather than collective choices exercised through political institutions, have been identified as the locale most appropriate for the exercise of consumer sovereignty. This has been described as the liberal paradigm of citizenship, which finds public good in private decisions, particularly those organized by markets (Snellen 2000: 1). We would be hardly surprised, then, to find that this position has not been adopted by everyone.

Improving Social Citizenship – The View from the Left

To say that the right's vision of social solidarity and the place of politics has not generated consensus does not mean that the alternatives currently proposed as alternatives are simply a call for a return to the past. As we will see below, updating has been going on among progressive forces as well. Before examining these discussions, however, it is worth summarizing the way that many in Canada read the post-war expression and institutionalization of social citizenship.

Throughout the years of the Second World War, the Liberal government promised a future of peace with security and a new social contract. This was eventually expressed as a pan-Canadian social contract between individual citizens and the government in Ottawa (Bourque and Duchastel 1996: 83; Senate 1993). As the 1943 Throne Speech put it: "a comprehensive national scheme of social insurance should be worked out which will constitute a charter of social security for the whole of Canada" (quoted in Cameron 1997: 3). The recovery of this history in the 1980s, as the post-war social contract was being remade via trade agreements and

reduced government spending, resulted in renewed attention to social policy as a dimension of citizenship and battles to preserve the programs that represented it. As a result, decentralization of the state and its withdrawal from political and economic regulation, described in the previous section, could increasingly be represented as an assault against the basic values of Canadian citizenship (for example, Morris and Changfoot 1996).

In this sense, the situation in Canada is the obverse of that in the United Kingdom and the United States. Despite the fact that it was a British sociologist, T.H. Marshall, who announced the arrival of the social rights of citizenship, the welfare state was rarely framed in such terms in the UK. Therefore, the terrain remained open for the Conservative government to lay claim to the citizenship discourse and propose a *Citizen's Charter* in 1991. It put the emphasis on service delivery and accountability rather than program content. In Canada, in contrast, from the 1940s on, the substance of Canadian citizenship was presented in social as well as political terms. This has meant that proposals to change social programs have always had to carry a heavy baggage of other values, as has been seen in the last 15 years in debates about medicare and free trade.

Embrace of and enthusiasm for post-war social programs had not always been the stance of the left, of course. Well before the New Right began to take on the post-war welfare state, criticisms from the left of its limits and its nefarious effects were in wide circulation (of the many, see for example, Marcuse 1968; Panitch 1977).[33] Most frequently faulted were the disempowering effects of dependency and the consumerist society which undermined sociability and engagement. The bureaucratic welfare state was already accused of transforming citizens into clients, who no longer participated politically or otherwise.[34] There was a call to couple strategies for empowerment with strategies for income security (Bélanger and Lévesque 1992). The most forward-looking of these visions generated policies of community development of various sorts and levels of radicalism. The government of Canada participated with the Local Initiatives Programs of the early 1970s, for example.

Such criticisms of the hierarchical and bureaucratic welfare states never disappeared, even when lefts had to turn their hand to defending rather than improving welfare states in the face of the political assaults of the New Right. This has led to a series of initiatives described variously as lowering the "welfare wall," "supply-side labour market policy," and "moving children off welfare." In all of them, the goal is to manage the interface between market participation and market failure. They involve, for example, analyses of the restructuring of labour markets which are shedding workers, and therefore creating the need constantly to invest in training and retraining, including life-long learning if citizens are to be able to participate (for example, Martin and Ross 1999). Others focus on the mounting needs for services, needs left unmet by current markets; they seek to provide resources to communities and associations so that they will be able to begin to address such needs.

While such thinking might be read simply as social or economic policy redesign (which

it is), it is interesting to note that it is increasingly phrased in citizenship terms in a range of countries. There is a return to the language of solidarity and of equality. For example, Tony Blair, writing of his vision of citizenship in *New Britain: My vision of a young country* (1996), said:

> People are not separate economic actors competing in the marketplace of life. They are citizens of a community. We are social beings. We develop the moral power of personal responsibility for ourselves and each other... People are not just competitive; they are co-operative too. They are not interested in the welfare of themselves; they are interested in the well-being of others (quoted in Pollitt 2000: 2).

If the Right can be described using a definition of citizenship narrowed to political participation and freedom, this centre-left can be described as treating citizenship as a phenomenon of "the *social* sphere – civil society – rather than the *political* sphere – the state and membership of a specifically *political* community" (Pollitt 2000: 2). A variety of authors, coming from different political horizons, agree that the core of the Blairist project is equality of opportunity, responsibility and "true community" (see the references in Lewis 1999: 63, who also makes the links to the British liberal tradition, including Beveridge).

Such new attention to citizenship elsewhere has led to a number of initiatives touching directly on its social dimensions. For example, following the efforts in the early 1990s to insert a social charter of rights into the Canadian Constitution during the debate preceding Charlottetown, anti-poverty and other advocates have pursued strategies through the courts seeking better recognition of social rights in the foundational documents. Here the emphasis is on using political institutions to achieve social citizenship.

Another direction of action has brought, in several countries, a resurgence of language of democracy, linked to the economy as much as to politics, via the concept of the social economy. In France, Belgium and Canada (although primarily only in Quebec), the notion of the social economy has been developed to carve a new space for interaction of state and societal actors, including the major economic ones (Lévesque and Mendell, 1999). Proponents of the development of this sector see it as a place in which the excluded can be brought back into society by providing them with the wherewithal not only to engage in the market economy but also in politics. All of this has led to efforts to reanimate community life at the local level in poor and disadvantaged neighbourhoods (Helly 1999: 37 [efforts in France]; 41 [in the U.S.]; the literature on community development in Canada is immense).

There is, indeed, increasing recognition that economic exclusion and poverty hinder access to the full rights of citizenship. From something as straightforward as the need to have a fixed address in order to vote, the broader consequences of exclusion for citizenship have been elaborated in many places. The creation of the category, involving economic, social, health and

familial dimensions, has been studied by several authors (see Thomas 1997; Castel 1995; Helly 1999: 36ff. for a summary). The intersections with citizenship can be seen in this quotation from a French government report in 1987:

> Il existe un lien d'interdépendance entre les droits économiques, sociaux et culturels et les libertés civiles et politiques. Faute d'une sécurité minimum dans les domaines fondamentaux de l'existence, une partie de la population française ne peut disposer des moyens d'insertion sociale, notamment par une participation associative. Faute d'un domicile reconnu, un citoyen ne peut obtenir sa carte d'électeur. Illettré il ne peut pas prendre connaissance des programs politiques (quoted in Helly 1999 : 37).

In a recent publication Paul Bernard (1999) makes a similar argument, going beyond the category of the excluded to describe the inevitable interconnections among all three classic values of citizenship, and links therefore across policy domains.

THE CHALLENGE OF PARTICIPATION

As has been clear throughout this paper, democratic institutions and practices are a basic component of modern citizenship. The right to vote and to stand for office marks the shift from subject to citizen. The responsibility of citizens to participate in public affairs has an even longer pedigree. As David Held (1993: 17) writes:

> In Renaissance republicanism, as well as in Greek democratic thought, a citizen was someone who participated in 'giving judgement and holding office'. Citizenship meant participation in public affairs...The limited scope in contemporary politics for the active involvement of citizens would have been regarded as most undemocratic.

Several issues in this statement touch directly on the dimensions of citizenship; these will be elaborated below. The first relates to rights and responsibilities. While the formal right to vote and stand for office has been universally available for decades, the reality of that right and access to participation remains an issue. Second, there is the issue of civic duties, and the extent to which good citizens must participate in civic, and particularly in political, life, and therefore the need to educate them to do so. The question of content of citizenship education remains highly contested, however. Third, as the quotation also indicates, participation may be less active than democratic theory and theories of citizenship might consider necessary in order to make citizenship a reality. There can be both structural and contextual reasons for a low participation. Therefore, much attention has gone to matters of citizen engagement and approaches to facilitate participation as well as to explanations for the low rate of participation in certain areas.[35]

Between Formal Rights and Real Access

The existence of this gap between theory of democracy and actual levels of participation has solicited discussions in both the academic literature and politics about how to assure meaningful access to groups who are hindered from participation for socio-economic or other reasons.

From the beginning of liberal democracy, observers noticed that politics, even after universal suffrage, was dominated by the presence of the better off, the better educated, and men. Therefore, a variety of efforts have been made to expand the net and include groups whose rates of representation do not match their presence in the population. For example, Canadian electoral law and the regime controlling election expenditures has been, since the 1960s, founded on the notion that the playing field needs levelling if access is to be fair (Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing - RCERPF - 1991). Limits on expenditures or on contributions both seek to avoid not only corruption but also a politics open only to those with access to large sums of money, whether their own or their supporters'.

In recent years, attention has turned to mechanisms, both public and private that will increase the presence of women, for example, in elected office. While the major responsibility for promoting the election of women has always been considered to belong to private groups, especially political parties and other organizations, in some jurisdictions it is also treated a public responsibility linked to the need to achieve full citizenship.

For example, the RCERPF proposed providing public funds to parties which succeeded in electing a substantial number of their female candidates. This idea has recently resurfaced in France. The French Constitution was amended in July 1999 and the state is now required to foster parity (as many women as men) in all elected offices. One mechanism to be used for doing so is to provide public funds or impose fines on parties that do not respect the principle of parity.

But the French reform goes beyond the use of public funds to promote a certain outcome, as the RCERPF suggested. It mandates equal numbers of women and men in elected office. This constitutional change is the fruit of a long and controversial mobilization of women across Europe and with the support of the institutions of both the Council of Europe and the European Union. Similar reforms have been promoted in Belgium, Italy and Spain.

With these mobilizations an issue resurfaces: what is the purpose of political representation? Is it to mirror the population or to represent other qualities? If one accepts the notion that fairness requires a substantial presence of all groups, and especially minorities, in parliamentary and other representative bodies, then the issue of democratic representation quickly begins to resemble the controversy around cultural diversity, dealt with above. It is interesting to note that the arguments made by supporters of strict parity (equal numbers of women and men in all elected bodies) structure their arguments in ways that are familiar to those

claiming national recognition (in Kymlicka's terms) or "deep diversity" (in Taylor's parlance). Indeed, they are careful to dismiss out of hand any idea that gender is comparable to ethnicity, language or other differences which might lead to claims for recognition. For supporters of gender parity, gender is a "deep diversity" like no other (Jenson 2000).

The reactions to such claim and their dismissal by not only those defending the neutrality of republican universalism but also those seeking better representation for their group indicates that the fundamental principles of translating rights into real access remains unsettled into the present. It has resurfaced in the debates about the Nisga'a agreement, and is constantly present in discussions about the proper composition of representative bodies, both elected and non-elected.

Fostering Responsible Citizenship

There is a certain amount of irony in the fact that women seeking gender parity, or other institutional mechanisms for ensuring their inclusion, do so because they place a high value on active citizen participation in the traditional institutions of liberal democracy, exactly at a time when many others are concerned about increasing disenchantment with democratic politics. Levels of participation remain a controversial issue. While some surveys indicate a decline in levels of trust and confidence toward governments, detailed analyses of the different patterns of participation in civic life are contradictory.[36]

Those who focus on the decline in participation often do so because they see in the civic community, founded on democratic values and participation, the ties that bind in plural societies (for example, Weinstock 1998; Habermas 1992). Indeed, in the absence of a shared culture, the values of liberal democracy, including tolerance, respect and activity, carry a heavy load for such analysts (Senate 1993, for example).

The ways to sustain such commitments to the responsibilities of citizenship are not obvious, however. A few years ago Kymlicka and Norman (1995: 292-300) identified four schools or groupings and their categorization remains valuable today. These are:

1. *Proponents of participatory democracy*, who see empowerment as a response to apathy. As we have seen above, this group's concerns overlap those of social citizenship in that their attention most often goes to those parts of the population disempowered by exclusion. We have seen them, therefore, in the previous section.

2. *Adherents of civic republicanism*, who see an intrinsic value in political participation. This group has the most difficulty coming to grips with growing

expressions of apathy as well as lack of respect for civility and other values of liberal democracy. They find some explanation in the "perversions" of current political practice (corruption, elitism, manipulation, etc.), and therefore can seek a return to more appropriate forms, and certainly improvements on current practices. For example, the calls for reforming campaign financing currently so popular in the U.S. fit here, as does the discourse of Prime Minister Lionel Jospin in France on the need to "modernize" French political life. Plans for instituting new forms of civic engagement, such as deliberative dialogue, would also fall into this group.

3. *Civil society theorists*, some of whom are an offshoot of communitarian thought, seek to strengthen the voluntary organizations of civil society. They see in them the locale for learning the virtues of mutual obligation. A variant of this grouping, a Tocquevillian liberal version, has become very popular since Kymlicka and Norman wrote. It is the social capital approach of Robert Putnam (1993) and others (Weinstock 1998 for example). They find the roots of well-functioning democratic institutions in the private associations which foster trust relations in civil society. At least two unresolved issues remain for this group: what to do with unsavoury forms of associations, which contravene fundamental principles of citizenship (such as the Mafia which is high in trust but low in civic virtue); and which mechanisms work best and are most relevant for translating private association into public virtue (is bowling really as productive of good democracy as parent-teacher associations?).

4. *Liberal virtue theorists* seek to foster the underlying forms of behaviour which will provide a solid foundation for citizenship. They often stress the importance of education for citizenship, and in particular the teaching of certain values in school. As such, they run into the difficulty of identifying the necessary content of such virtues, without contravening the values of groups in the population which do not share them. In other words, unless the values identified are very "thin," we are back to the issues raised with respect to cultural diversity.

As the examination of this list, and the brief descriptions associated with make it clear, civic virtues, even in the narrow sense of participation of liberal democratic politics according to rules of civility, tolerance of differing views, and respect of minorities, are not easily achieved. Conflicting values, a normal part of modern pluralist society, render difficult any identification of common values, while practices associated with the technologies of politics may actually undermine them (see Paul Thomas' paper in this volume).

Nor is the proper role for public institutions at all clear in this dispute. For some, particularly in the first group, as we have seen, the state is a necessary partner. Similarly, those who put the emphasis on regulation and on citizenship education also see a role for public

institutions. But the civil society theorists, in both their communitarian and social capital versions, assign the state the task of guaranteeing individual liberties but grant it less of a role in promoting or guaranteeing the equality and solidarity we associate with citizenship (Helly 1999: 40-42).

Promoting Active Engagement

This last issue, promoting active engagement, brings us back, then, to the arrangements which can improve political participation in the institutions of liberal democracy and citizens' acceptance of them. Several governments, including the Canadian government, are engaged in a process of transition from a group-based mode of democratic access to an individualistic perspective favouring the individuals as representatives of the democratic order.

Increasingly, from both inside and outside government there is the recognition of the need to improve governance practices and especially accountability as a way of re-engaging citizens and fostering their belief in liberal democracy (for an overview see O'Hara 1998, chapter 6). Those who promote "civic engagement" may do so for two – perhaps quite different – reasons (O'Hara 1998: 83-84). One reason is to foster attachment and commitment to increase belonging. The other is to redesign the policy process by seeking input from citizens at a variety of points, that is to change the patterns of access, providing a route to representation via the bureaucracy alongside the traditional institutions of parliamentary democracy. Priority to one goal over the other determines the institutional choices about how and when to engage citizens.

The Framework Agreement on the Social Union (SUFA), for example, provides for mechanisms of citizen engagement, so as to strengthen its legitimacy. The Quebec government's Socio-Economic Summits and recent Youth Summit are also examples of the use of institutions of engagement to generate solidarity around particular projects. On the other hand, governments and departments may also develop initiatives to collect information and to engage citizens in thinking through complex policy options. Thus departments and agencies have been actively promoting certain forms of direct participation through community-level consultation processes or other mechanisms to test different legislative or policy options. The idea behind all such initiatives is to break down the wall of negative perception toward the government policy-making process. By involving people in the process, it is assumed that their interest will be stimulated,and, as a consequence, trust and commitment will increase.

There are some downsides to this new initiative however. First, there is a risk that citizens will find such processes to be a mere exercise of public relations. This is a valid concern since there is no mechanism to guarantee the real impact of these consultations in the decision-making process.

Another concern is with the tendency to replace funding and support for organizations

representing various sectors of the society with direct involvement for individual citizens. This individualistic approach, focusing on equality of principle among citizens, is problematic for numerous groups who fear their views and interests are not well represented in political debates. All individuals do not have the same capacity to articulate a coherent position or advise on complex issues. Only groups with expertise and institutional capacity can rival the public sector in articulating coherent alternatives. Yet these groups have seen their funding drastically reduced over the last decade and their legitimacy as advocates called into question (Phillips 1991).

Another policy tool for promoting active engagement is education for citizenship. There is a great surge in interest currently in the notion of citizenship (or civic) education.[37] As mentioned above, citizenship education is often associated with the definition of civic virtues and other necessary prerequisites to be an active citizen contributing to the richness of the community. Educators have been concerned with the issue of delimiting the values and practices that should be taught, however. In a pluralist society, it is difficult to determine what is an essential (a minimum standard) value for democratic practice and what is actually a cultural norm.

Citizenship education, moreover, has taken on a whole new perspective following the emergence of issues related to "deep diversity" and the integration of newcomers into the Canadian polity. It is now widely accepted that citizenship education is an essential part of the integration process of immigrants. Again however, it is hard to define the actual content of education programs for immigrants.[38] Defining formal criteria regarding the assimilation of citizenship virtues can be highly contingent to the specific views of the government of the time. The question then is what "kind" of citizens we want.

The debate in Quebec on the content of the new curriculum on citizenship education is exemplary in that sense. The controversy lies around the content of history courses and the perspective adopted in these courses. As the Conseil Supérieur de l'Éducation noted in a report to the Quebec Minister of Education in 1998:

> Les efforts de promotion de la citoyenneté québécoise s'inscrivent dans un rapport politique avec le gouvernement fédéral qui déploie ses propres stratégies en vue de promouvoir sa représentation de la citoyenneté" (1998:5).

As a result, the content of citizenship education programs remains highly contentious. What is supposed to form the prerequisites of participation in democratic debates is now an integral part of this debate.

Nonetheless, citizenship education occupies a growing place as a tool to foster public trust and participation in the polity. The search for an informed and critical citizenry, the ideal of democratic societies, is seen as a solution to the "dissolution" of civic ties discussed above.

Recent proposals for a new citizenship education suggest that a greater emphasis should be put in the development of specific skills. Critical skills and group skills are examples (CSE 1999; Sears 1998). In this perspective, schools would have less say in the content of citizenship but would be involved in fostering the toolkit of effective citizens.

SOME UNRESOLVED QUESTIONS; SOME SUGGESTIONS FOR RESEARCH

As should be clear from reading these pages, the history and practice of citizenship – being at the centre of the development of our modern polity – have always been full of controversy. Therefore, there are no technical questions to be resolved, no simple list of "unknowns" which could be researched. Nor have Canadians and their governments any clear consensus on where things *are* going, let alone where they *should* be going. Indeed, the field of "citizenship" is most often experienced – at least by these authors – more as a swirling mass of unknowns than as a well-mapped terrain, even at the end of this exercise. Nonetheless, this overview of the challenges to citizenship does lead us to identify a number of areas where research would help to map the situation.

Diversity

Although the theoretical debate on the various approaches to diversity is rich and lively, few empirical studies have detailed the strategies of governments to adapt their citizenship regime and model of governance to this reality. Comparative analysis of citizenship regimes, keeping in mind the three dimensions of citizenship described in this paper, could help improve our understanding of various avenues offered to "organize" rather than "manage" diversity. Several questions could inform such studies, for example:

- To what extent does the recognition of cultural specificity of various groups engender fragmentation and political instability? Is belonging weakened, as liberal theory often suggests? Here, it would be very useful to have at least a scan of policies debated and employed in other countries and jurisdictions.
- Does asymmetrical citizenship (differential rights) undermine or strengthen the sense of solidarity and belonging to the broad political community? What are the consequences of such arrangements in terms of democratic practices and full access to rights?
- How are current self-government experiences changing/affecting Aboriginal people's conception of citizenship? How is it transforming our understanding of governance as a

multi-level (and asymmetrical) process? And are federal and provincial governments adapting their practices to take into account Aboriginal governments?

- One response to the challenge offered by national minorities in Canada was to promote and create a strong attachment to Canadian citizenship and promote Canadian identity. To what extent have these policies been successful? Can identity actually be created by such policies or is it rather a by-product of other policies and their spillover effects? Can the European experience shed some light on the process of creating identity through policies?

Location

The changing sites of citizenship practices, both above and below state institutions, raises a series of questions about governance and democratic practices.

- A general question remains as to which, if any, elements of citizenship are being transferred to subnational or transnational political institutions and the impact of such displacement for the capacity of states to generate democratic debates and more broadly, to incarnate democratic citizenship. More empirical data and fewer assumptions are needed here.
- What are the consequences for the capacity of government to foster solidarity and generate broad collective policy orientations if the sites of citizenship are dispersed? Do federal systems have advantages in this process?
- Is an officially recognized multi-layered citizenship, as experienced in the European Union, a workable response to the need for democratic practices in the global arena? How are governance practices affected by such process? Is the European experience conclusive? Does it include lessons for federations, such as Canada?
- More research needs to be undertaken on the consequences for the constitutive elements of citizenship of the decentralization and semi-privatization of policy-making and service delivery. Does this process affect people's sense of common citizenship? The question of legitimacy in the context of decentralization should also inform further analysis: where is the legitimate expression of collective solidarity and public interest located in this new context?

Social

We need to assess the consequences of shifts in practices of social citizenship on the other dimensions of access and belonging. Are there any consequences to retrenching citizenship to political and civil rights, as it is in the liberal model? For example:

- Is it necessary for the maintenance of a well-functioning society, and therefore a productive economy, that social citizenship receive significant attention? Is some

commitment to social equity a condition of successful economies? Here an assessment of comparative case material, based on the links between social and economic policy and population health, would provide some helpful information.

- Do practices of community development that include an empowerment dimension to labour market inclusion re-knit social bonds better than those which focus only on the participation in labour markets?

- Are there any consequences of decentralizing responsibility for social policy in citizenship terms? Are feelings of pan-Canadian belonging weakened and interest in gaining access to pan-Canadian institutions reduced by the decentralization of service provision to the provinces and by the increasing use of partnerships?
  Does citizenship education play sufficient attention to the duties of citizenship beyond voting, such as paying taxes?
  Are "brain gain" immigrants attracted and retained because of the social rights of citizenship or do they find the responsibilities, especially in terms of taxes, too onerous?

Participation

We need more information on the role of public and other institutions in fostering civic values and good citizenship practices. We have information about public values and attitudes, some of which is "thin" (being from public opinion surveys) and some of which is more detailed, coming from public dialogues and so on. However, there is much less information about what the interactive consequences of public institutions engaging with citizens really are. For example:

- Do consultations and other dialogues foster support for basic democratic institutions or do they actually exacerbate suspicion because there is no clear policy link and because they exist in an undetermined relationship to policy outcomes?
- What are the consequences of individualizing consultation (1-800 policies) for the advice which is received and for the capacity of citizens to have access?
- If good citizenship practices also develop in the private associations of civil society, what can governments do to foster a healthy civil society?
- One solution often suggested to resolve the challenge of diversity is to increase the participation of minorities in the political process. Unresolved issues, however, remain: what kind of participation (individual, collective) and at what level (party politics, parliamentary representation, dialogue, civil service, local government)? It could be relevant to undertake a review of various attempts to foster participation of minorities in different countries or at different levels of government.

NOTES

[1.] It is interesting to note that within the last decade, governments in the United Kingdom (White Paper), Canada (Senate report), Australia (Joint Standing Committee report), Austria, Sweden and Denmark among others, have produced official reports on the relevance of citizenship. For details on some of these reports, see Gagnon and Pagé (1999).

[2.] The concept of citizenship regime was developed in Jenson and Phillips (1996).

[3.] These three dimensions were originally worked out with Antje Wiener. They were used in Jenson and Phillips (1996). Since then Wiener has slightly redefined them for her own use (1997: Chapter 2). These three dimensions differ from the two (rights and belonging) used by Kymlicka and Norman (1995: 283) and the four developed by Gagnon and Pagé (1999: 6), who analyze the three we identify plus "other identities" as the dimensions of citizenship.

[4.] Quoting Bodin, Lamoureux (1991: 56) writes, "Les citoyens sont 'égaux en tous droits et prérogatives' et un rapport mutuel d'obligation puisque : 'C'est dans la reconnaissance du franc sujet envers son Prince souverain et la tuition, justice et défense du Prince envers le sujet qui fait le citoyen'."

[5.] Dominique Schnapper quotes Max Weber's historical description of the emergence of this new status (1994: 89).

[6.] Despite his work being dated and frequently criticized, T.H. Marshall remains a central reference for anyone studying citizenship (Juteau 1998: 50).

[7.] While many are critical because the dates of change do not correspond to his oft-quoted schema, even he was careful to moderate his position (1964: 81). For one ferocious criticism, see Birnbaum (1997).

[8.] For an analysis of the differences between citizenship rights in various countries, see Gagnon and Pagé (1999).

[9.] It is important to note that we are using the term "belonging" to refer to an identity, and not to any sense of community obligations, as communitarians sometimes use the word. See, for example, Snellen (2000: 1), who uses it that way.

[10.] For an excellent example of a liberal point of view, see John Rawls, "A Theory of Justice" (1971).

[11.] Political parties, especially in North America, have always assumed a heavy responsibility for incorporating immigrant and ethnic communities and for "brokering" these differences as well as those of language. Thus, while individuals might participate in partisan politics as members of a cultural community, and might gain access as well as a sense of belonging from doing so, as "citizens" their responsibility was to the whole.

[12.] For similar notions of Canada as a country of diversity, see Lindal (1947: 156-57), who calls on Canadians to make their "diverse loyalties" a model for the world.

[13] Will Kymlicka (1998), for example, makes a clear distinction between cultural minorities resulting from voluntary immigration and national minorities whose existence precedes the formation of the state and can claim a certain territorial basis.
[14] It is interesting to note that this was also, until recently, the position of the New Democratic Party of Canada regarding Quebec nationalism (see the platform for the 1997 elections).
[15] Authors such as McIntyre or Sandel can be considered "conservative communitarians" because of their moral point of view, as Charles Taylor, Michael Walzer or David Miller are often categorized as "liberal-communitarians." See Helly (1998 :16).
[16] These ideas are developed in Jenson and Papillon (2000) and used by Yashar (1999).
[17] For an example based on the Australian experience, see J. Pakulski (1997).
[18] See, for example, Lise Bissonnette in *Le Devoir*, July 24, 1998.
[19] For the Spanish example, see K. McRoberts (1999).
[20] For a review of the literature, see Keck and Sikkink (1998).
[21] See, for example, the documents of the Council of Canadians on their web site: http://www.canadians.org/.
[22] Soysal based her argument on a study of migrant workers in Europe. While they have no access to formal citizenship, they benefit from most of the protection and advantages attributed to citizens in European states.
[23] See *Law Society of British Columbia v. Andrews*, [1989] 1 S.C.R. 143.
[24] The case of Aboriginal peoples is of particular interest in that sense. The campaign against the Great Whale project by the James Bay Cree, even if played mostly at the international level, was directed toward the Quebec state. The main objective was to access the national political space and national institutions in a direct challenge to the national citizenship regime (See Jenson and Papillon 2000). The same argument could be made with regard to Aboriginal peoples in Brazil or in Mexico who use extensively transnational networks to make claims for a better access to the decision-making process within their own countries (see Yashar 1999).
[25] European Union Treaty, section 8.
[26] Among them, the right to free movement within Europe, the right to residency and to work in other member states, the right to vote in and stand as candidate in local elections in any member state and to vote and stand as candidate for European Parliament.
[27] It is necessary to be a citizen of a Member State to be a European citizen. The European Court of Justice has stated clearly that Union citizenship could not contradict in its substance nor replace national citizenship.
[28] In a 1999 Eurobarometer poll, 41 percent of Europeans identified only with their country, 42 percent with their country first, then the Union, 13 percent with Europe first and 4 percent with Europe only. It is interesting to note that European identity is strongest in small countries like Luxembourg and the Netherlands.
[29] The "relevance" of the federal government in Canadians' daily life is a constant theme in federal policy development priorities since the program review of 1994. The drastic reduction in direct services resulted in a corollary lack of visibility for the government.

[30] In addition to nationalists' claims in Quebec and claims from Aboriginal peoples, geographically based autonomists claims from British Columbia, the West, Northern Ontario, Gaspésie in Quebec all have made headlines in recent years.

[31] In Canada, the Liberal government made wide-ranging commitments in the 1944 Throne Speech, in preparation for the post-war years, promising "a national minimum of social security and human welfare," "useful employment for all who are willing and able to work, social insurance, and family allowances" (quoted in Cameron 1997: 4).

[32] For an overview of terms of citizenship, see Kymlicka and Norman (1995: 288-91).

[33] Helly (199: 35) provides a succinct summary and references to these positions.

[34] For some of these arguments see Birnbaum (1997: 136).

[35] Although Canada does much better than the United States with regard to the level of participation in federal and provincial elections, general disenchantment with politics and politicians indicates a certain decline in interest toward political issues and active involvement in politics. The level of participation in 1997 federal election was the lowest since 1925.

[36] Surveys have found low levels of confidence in public institutions (O'Hara, 1998: 82). But the decline thesis seems to contradict studies on high levels of participation in associative life and voluntary activities. On this topic, see Statistics Canada (1998).

[37] See Gagnon, et al. (1998); Conseil Supérieur de l'Éducation du Québec (1998).

[38] See Gagnon, et al. (1998) as well as Sears (1998).

BIBLIOGRAPHY

Balibar, Etienne. "Propositions on Citizenship", *Ethics*, No. 98 (1988): p. 725, 1988.

Beiner, Ronald. *Theorizing Citizenship*. Albany, NY: SUNY Press, 1995.

Bendix, Reinhard. *Nation Building and Citizenship*. New York: John Wiley, 1964.

Bélanger, Paul R. and Benoît Lévesque. "Le mouvement populaire et communautaire: de la revendication au partenariat (1963-1992), in Gérard Daigle, ed., *Le Québec en jeu*. Montreal: Les PUM, 1992.

Bernard, Paul. "La cohésion sociale: critique dialectique d'un quasi-concept", *Lien social et Politiques, RIAC*, No. 41 (1999): pp. 47-59.

Birnbaum, Pierre. "Citoyenneté et Identité: de T.H. Marshall à Talcott Parsons", *Citizenship Studies*, Vol. 1:1 (1997): pp. 133-51.

Bissoondath, Neil. *Selling Illusions. The Cult of Multiculturalism in Canada*. Toronto: Penguin Books, 1994.

Blacklock, Cathy and Jane Jenson. "Citizenship. Latin American Perspectives", *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, Vol. 5:2 (1998): pp. 127-31.

Bourque, Gilles and Jules Duchastel. "Les identités, la fragmentation de la société canadienne et la constitutionalisation des enjeux politiques", *International Journal of Canadian Studies*, issue on Citizenship and Rights, 14, fall 1996, pp. 77-94.

Bull, Hedley. The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. London: Macmillan, 1997.

Cameron, Barbara. *Rethinking the Social Union. National Identities and Social Citizenship*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 1997.

CCE. Center for Civic Education. *Education for Democratic Citizenship: A Framework*. http://www.civiced.org/framework.index.html, 1997.

Castel, Robert. Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.

Closa, Carlos. "Citizenship of the Union and Nationality of Member States » in *Common Market Law Review*, Vol. 29 (1993): pp. 1137-1169.

Conseil supérieur de l'éducation (Québec). *Éduquer à la Citoyenneté*, Rapport annuel 1997-1998 sur l'état et les besoins de l'éducation. Québec, 1998.

Delanty, Gerard. "Models of Citizenship : Defining European Identity and Citizenship" in *Citizenship Studies*, Vol.1, No.3 (1997): pp. 285-304.

Dobrowolsky, Alexandra. "Of 'Special Interest': Interest, Identity and Feminist Constitutional Activism in Canada", *Canadian Journal of Political Science* XXXI: 4, pp. 1-36., 1999.

Elias, Norbert. *La dynamique de l'Occident*. Paris: Calmann-Lévy, 1991.

Gagnon, France, Marie McAndrew, Michel Pagé, eds. *Pluralisme, citoyenneté et éducation*. Montréal/Paris: L'Harmattan, 1994.

Gagnon, France and Michel Pagé. *Cadre conceptuel d'analyse de la citoyenneté dans les démocraties libérales*. Ottawa: SRA-3666a-f, 1999.

Habermas, Jurgen. "Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe", *Praxis International*, 12, pp. 1-19, 1992.

Held, David. "Between State and Civil Society: Citizenship" in G. Andrews, *Citizenship*. London: Lawrence and Wishart, 1991.

Held, David."Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?", in David Held, ed. *Prospects for Democracy. North, South, East, West*, Standford, CA: Stanford University Press, 1993.

Helly, Denise. *Le débat contemporain sur la mondialisation, la citoyenneté et le pluralisme*, Report to Multiculturalism Division, Department of Canadian Heritage, 1998.

Helly, Denise. "Une injonction: appartenir, participer. Le retour de la cohésion sociale et du bon citoyen", *Lien social et Politiques, RIAC*, No. 41 (1999): pp. 35-46.

Isin, Ingin F. "Who is the New Citizen? Toward a Genealogy", *Citizenship Studies*, Vol.1:1 (1997): pp. 115-132.

Jenson, Jane. "Fated to Live in Interesting Times: Canada's Changing Citizenship Regimes", *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 30:4 (1997): pp. 627-44.

Jenson, Jane. "Restructuring Citizenship Regimes: The French and Canadian Women's Movements in the 1990s", in Jane Jenson and Boaventura de Sousa Santos, eds., *Globalizing Institutions: Case Studies in Social Regulation and Innovation*. Aldershot: Ashgate, 2000.

Jenson, Jane and Martin Papillon. "Challenging the Citizenship Regime: The James Bay Cree and Transnational Action", *Politics and Society,* forthcoming, 2000.

Jenson, Jane and Susan D. Phillips. "Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada", *International Journal of Canadian Studies*, issue on Citizenship and Rights, 14, fall 1996, pp. 111-136.

Juteau, Danielle. *Les enjeux de la citoyenneté: un bilan sociologique*, Centre d'études ethniques de l'Université de Montréal, 1998.

Kallen, E. "Multiculturalism : Ideology, Policy and Reality", Journal of Canadian Studies, Vol.17:1 (1982.).

Keck M. and Sikkink, K. *Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

Kymlicka, Will. Multicultural Citizenship. New York, Oxford University Press, 1995.

Kymlicka, Will. Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada. Oxford, Oxford University Press, 1998.

Kymlicka, Will and Wayne Norman. "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory", in Ronald Beiner, ed., Theorizing Citizenship. Albany: State University of New York Press, pp. 283-322, 1995.

Lamoureux, Diane. "La citoyenneté: de l'exclusion à l'inclusion", in Dominique Colas *et al.*, Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec. Paris: PUF, pp. 53-68, 1991.

Lévesque, Benoît and Marquerite Mendell. "L'économie sociale au Québec: éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche", *Lien social et Politiques, RIAC*, No. 41 (1999): pp. 105-18.

Lewis, Jane. 1999

Lindal, W.J. Canadian Citizenship and our Wider Loyalties. Winnipeg: The Press Club, 1947.

Linklater, Andrew. "Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State" in Archibugi, Held and Köhler, eds. *Re-Imagining the Political Community.* Stanford: Stanford University Press, pp.113-137, 1998.

Lochak, Danièle. "La citoyenneté: un concept juridique flou", in Dominique Colas *et al.*, *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec.* Paris: PUF, pp. 179-208, 1991.

Marques-Pereira, Bérengère and Ilán Bizberg. "Contenus et contours de la citoyenneté sociale en Amérique latine", in Bérengère Marques-Pereira and Ilán Bizberg, eds. *La citoyenneté sociale en Amérique latine.* Paris: L'Harmattan), pp. 7-22, 1995.

Martin, Andrew and George Ross, *et al. The Brave New World of European Labor. European Trade Unions at the Millenium.* NY: Berghahn, 1991.

Martin, Paul. "Citizenship and the People's World" in William Kaplan, ed. *Belonging: The Meaning and Future of Canadian Citizenship.* Montreal: McGill-Queen's University Press, 1993.

McRoberts, Kenneth. *Misunderstanding Canada.* Montreal: McGill-Queen's University Press, 1997.

McRoberts, Kenneth. "Asymmetries in Canada and Spain". Paper presented to Conference on Minority Nationalism in the Changing State Order. University of Western Ontario, November 1997.

Millar, John. *Canadian Citizenship. A Treatise on Civil Government.* Toronto: William Briggs, 1989.

Morris, Martin J. and Nadine Changfoot. "The Solidarity Deficit: The Rise of Neo-Liberalism and the Crisis of National Unity", *International Journal of Canadian Studies,* issue on Citizenship and Rights, 14, fall 1996, pp. 137-54.

O'Hara, Kathy. *Securing the Social Union.* Ottawa: CPRN 02, 1998.

Pakulsky, Jan. "Cultural Citizenship", *Citizenship Studies,* vol.1:1, 1997.

Pal, Leslie. *Interest of State: The Politics of Language, Multiculturalism and Feminism in Canada.* Montreal: McGill-Queen's University Press, 1993.

Phillips, Susan D. "How Ottawa Blends. Shifting Relationships with Interest Groups", in Frances Abele, ed. *How Ottawa Spends, 1991-92. The Politics of Fragmentation.* Ottawa: Carleton University Press, 1991.

Pollitt, Christopher. *Citizens and Citizenship: Some Current Developments in the UK*, A Note for the CCMD International Governance Network, 2000.

Putnam, Robert. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Italy.* Princeton: Princeton University Press, 1993.

Rawls, John. *A Theory of Justice.* London: Oxford University Press, 1971.

Rosenau, James. "Governance in the 21st Century" *Global Governance*, vol.1:1 (1995), pp.13-43.

RCERPF (Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing). *Reforming Electoral Democracy*, volume 1 (1991), Canada: Minister of Supply and Services.

Santos, Boaventura de Sousa. "The GATT of Law and Democracy: (Mis)Trusting the Global Reform of Courts" in Jane Jenson and Boaventura de Sousa Santos, eds. *Globalizing Institutions: Case Studies in Social Regulation and Innovation.* Aldershot: Ashgate, 2000.

Schnapper, Dominique. *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation.* Paris: Gallimard, 1994.

Sears, Allan, G.M. Clarke and A.S. Hughes. *Canadian Citizenship Education : The Pluralist Ideal and Citizenship Education for a Post-Modern State*, Department of Canadian Heritage, Government of Canada, 1998.

Senate, Standing Committee. *Canadian Citizenship. A Shared Responsibility.* Ottawa: May 1993.

Shafir, Gershon, ed. *The Citizenship Debates.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

Smith, Miriam. "Social Movements and Equality Seeking: The Case of Gay Liberation in Canada", *Canadian Journal of Political Science* XXXI: 2, pp. 285-310, 1998.

Snellen, Ignace. *Citizenship in a small, densely populated and plural country,* A Note for the CCMD International Governance Network, 2000.

Soysal, Yasemin. *The Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe.* Chicago: University of Chicago Press, 1994.

Statistics Canada. *Caring Canadians, Involved Canadians. Highlights from the 1997 National Survey of Giving, Volunteering and Participating, 1998.*

Tamir, Yael. *Liberal Nationalism.* Princeton NJ: Princeton University Press, 1993.

Taylor, Charles. Interview, *Citizenship Studies, 1998.*

Tilly, Charles. *Coercion, Capital and European States, 1900-1990.* Cambridge: Blackwell, 1990.

Thomas, Hélène. *La production des exclus.* Paris: PUF, 1997.

Turner, Bryan S. "Citizenship Studies: A General Theory", *Citizenship Studies,* vol.1:1 (1997), pp.5-18.

UNESCO. *Citoyens de demain. Quelle éducation fondamentale pour une citoyenneté active?* Paris: UNESCO, 1994.

Walzer, Michael. "The Civil Society Argument » in Shafir, Gershon, ed., *The Citizenship* Debates. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

Vogel, Jean. "La parité et les nouvelles figures de la citoyenneté" in Jacqueline Martin, ed.. *La parité. Enjeux et mise en oeuvre.* Toulouse: Presses universitaires du Mirail, 1999.

Weinstock, Daniel M. *La citoyenneté comme réponse au pluralisme des sociétés modernes*, Centre d'études ethniques, l'Université de Montréal, 1998.

Weinstock, Daniel M. "Le problème de la boîte de Pandore", in M. Seymour, *Nationalité, citoyenneté, solidarité.* Montreal: Liber, 1999.

Wiener, Antje. *European' Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State.* Boulder, CO: Westview Press, 1998.

Yashar, Deborah. "Democracy, indigenous movements, and the postliberal challenge in Latin America", *World Politics,* Vol. 52, No.1 (1999): pp. 76-104.

Young, Iris Marion. "Polity and Group Difference: A Critique of Universal Citizenship", in Gershon Shafir, ed., *The Citizenship Debates.* Minneapolis : University of Minnesota Press, 1998.

THE FUTURE OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY:
The Impact of Information Technology

Paul G. Thomas
Senior Fellow
Canadian Centre for Management Development
Duff Roblin Professor of Government
St. John's College
University of Manitoba

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

This paper examines the future of representative democracy in Canada, paying particular attention to the impacts of information and communications technologies (ICTs).

The main argument of the paper is that the uses and impacts of ICTs will be shaped and conditioned by economic, social and political forces more than the inherent attributes of the technologies themselves. To date the impacts of the new technologies on Canadian democracy have been more incremental, contradictory and less positive than the proponents of electronic democracy and government have predicted. Progress towards stronger democracy will depend less on technology and more on social development, political changes, the structures of governmental institutions and the priorities of governments.

The glittering array of present and future ICTs is said to offer Canadians a choice between supposedly discredited representative institutions and processes from the industrial age model of government and the possibility of a new model of *governance*, adaptive to an interconnected, instantaneous, knowledge-based society and economy in which governments share their traditional functions with other institutions in society. In the information society of the future, governments will interact more directly and continuously with citizens.

The paper predicts that Canada will end up with a hybrid form of democracy which continues to rely mainly upon representative institutions and processes, complemented by greater use of consultative mechanisms to obtain public input, with occasional use made of direct democracy devices.

Context for the Study

The declining faith and confidence of Canadians in traditional representative institutions and processes has been well documented. However, the literature on public discontent fails to take adequate account of different objects of political support for the political community, for regime values and democratic principles, for institutions, for political actors and for government performance. Canadians have not forsaken representative democracy completely, but their faith in existing institutions and actors has been shaken.

The sources of public discontent are many:

- better-educated and less-deferential citizens
- economic slowdown, insecurity
- restraint and cutbacks on public spending
- more divisive issues on the agendas of governments
- the creation of more visible winners and losers
- the discovery that earlier, ambitious programs had not fulfilled their promise
- the emergence of new cleavages in Canadian society and new concepts of political representation
- the impacts of the Charter of Rights and Freedoms
- the misdeeds of politicians: breaking promises, ducking responsibility, scandals, denigrating opponents
- the rise of a more adversarial media
- the decline of "civil society" and the loss of "social capital," including political capital.

Since there are multiple sources of public disappointment with governments, there is no one avenue of reform to restore public confidence.

The Future of Representative Institutions

Political parties are in disrepute, but representative democracy cannot function without parties. Parties perform a number of crucial functions and it is only in relation to certain of these functions that they have lost ground to other institutions. Parties have used ICTs mainly for electoral purposes. As organizations, parties have become more subject to control by full-time professionals. They have avoided a serious commitment to membership participation because this would supposedly compromise their brokerage function.

Parliament is seen by many as largely irrelevant in the policy process, but this may be a function of how parliamentary influence is measured. For a number of reasons, Parliament's approach to the adoption and use of ICTs has been cautious. ICTs will make Parliament more efficient in terms of its internal operations and will allow parliamentarians to keep in closer touch with constituents and public opinion in general. However, changes in the attitudes of governments will be required for Parliament to use ICTs to increase its role in the policy process.

Pressure groups will continue to grow in influence as channels of communication with governments and to some extent as rivals of political parties and Parliament. ICTs will facilitate lobbying efforts, both in terms of gathering information, communicating with governments and mobilizing supporters to put political pressure on government. They will not equalize the contest

between mainstream established pressure groups and the newer social movements. The entire lobbying process is likely to become more transparent and to promote the proliferation of groups pressing their demands upon governments. Finding a consensus to serve as the basis for public policy will become more difficult.

The *media* will continue to play a key role in disseminating information about the political process to citizens and will continue to function as an agenda-setter within society. As the technologies converge (such as the proposed takeover of the CTV television network by BCE), there will be increased pressure to merge information and entertainment values. This trend may compromise the potential role of a better-informed media in the broad process of holding governments accountable.

The *bureaucracy* will benefit from the availability of new technologies to support its core functions of policy analysis and design, coordination and monitoring of administrative practices and the provision of efficient, quality services. IT innovations in the administrative domain will have potentially wider impacts on our political culture, conceptions of citizenship, the nature of representation, our definitions of political space and time, the distribution of power and how policy is formulated and implemented.

Citizens in the emerging electronic democracy will be given more opportunities to participate, but they will face a difficult challenge in gaining the understanding necessary to use the new interactive technologies to make a constructive contribution to the policy process. In their current cynical mood, and without the active encouragement from governments to become better informed, it is likely that only a minority of Canadians will take the time to learn what they need to know.

For the future, ICTs have inherent democratic potential. Whether this potential is realized will depend more on human and political factors than on technological obstacles. If the technological futurists are to be believed, most of the current technical limits will be overcome during the next five to ten years. The real obstacles to the full realization of the democratic potential of ICTs are political and human:

- the powerful role that private and public elites play in the current policy process
- the lack of political will to really open up the decision-making process to outside players
- the lack of interest, knowledge, and willingness on the part of the general public to participate in the policy process
- the generational factor, meaning the lack of familiarity and comfort with ICTs by current public sector leaders and citizens.

Only the latter factor is likely to disappear as the younger generation of computer-literate people assumes positions of power with society and government.

Future Research Topics

What are trends in terms of the diffusion and use of information technology within society? Will there be information "haves" and "have nots"? What incentives are needed to encourage citizens to use ICTs to deal with governments?

Will political parties use ICTs to reinvigorate their role within society? Is there a tension between ongoing membership involvement and the need for parties to play a brokerage role?

Will the potential of ICTs be used to reform Parliament? Will the information society lead over time to less adversarial politics within Parliament?

Will the bureaucracy's use of technology for citizen engagement and the new electronic approaches to service delivery reduce reliance upon other representative processes?

How will the right balance be found between openness, transparency and two-way communication and the continuing requirements for confidentiality, anonymity and neutrality within the bureaucracy?

- Have governments approached the governance question too much from a "managerial" perspective without taking sufficient account of the wide range of ideas, interests and institutions potentially involved?
- Have some of the ideas driving managerial reform been anti-political in content and in their consequences?
- Has the management reform movement taken sufficient account of how the new approaches fit with the traditions, practices, existing political cultures of parties and cabinet-parliamentary government?
- Does the adversarial nature of cabinet parliamentary government detract from learning which is at the heart of successful governance in a period of rapid change?
- How can more constructive and collaborative relationships be built between political and administrative leaders?
- As new methods of engagement with citizens are adopted will this undermine traditional representative processes?
- If the public service becomes more accessible and responsive, and delivers more satisfactory services, will there be a reduced role for elected representatives as liaison agents with government?

How will the right balance be found between openness, and two-way communication and the continuing requirements for confidentiality, anonymity and neutrality within the bureaucracy?

Introduction

The objective of this paper is to examine the future of the institutions and processes of representative democracy, as part of a wider study of the changing nature of governance arrangements and processes in Canada. Particular attention is paid in this study to the impact of existing and future information and communications technologies (ICTs) and the emergence of an information society (IS) on how Canadians will govern themselves in the twenth-first century.

The integrating theme for the study is that the relationships between democracy and technology have always been more mediated by other forces, more reciprocal and more problematic than the technological determinists have maintained. In short, the paper rejects the McLuhanesque proposition that the medium is the message. Instead, the paper argues that the uses and impacts of ICTs will be shaped and conditioned by other economic, social and political forces operating within Canadian society on both a short-term and longer term basis. Disentangling the separate impacts of ICTs from other developments is difficult, if not impossible. Wider, deeper, more subtle and probably more powerful forces than the dazzling array of new technologies are affecting how democracy is perceived, understood and practised by citizens and public officials, both elected and appointed. To date, the impacts on the political system by the new ICTs have been more incremental, contradictory and less positive than the bold and optimistic predictions of the technology gurus and other futurists have suggested. Previous communications technologies – like radio and television – were heralded at the time of their introduction as likely to have revolutionary impacts, both positive and negative, on the political process. While there have been impacts, it would be easy to exaggerate the extent to which past technologies alone have transformed Canadian democracy.

In examining the impacts of ICTs on Canadian democracy, we must distinguish among different uses to which they are put within the economy, society and the political and administrative processes. Impacts can be both direct and indirect, immediate and longer term. Technological changes in one domain of activity can reverberate throughout society in a complex and unpredictable manner. For example, applying ICTs for purposes of the administration and delivery of government programs and services can have impacts on Canadian attitudes towards government, political representation, citizenship, sense of time, etc. Glib and confident statements about the impacts of ICTs on Canadian governments and democracy ignore the fact that large parts of the future are unknowable at this point. Any statements made have to be presented with caution, qualifications and tentativeness.

There is a temptation to believe that the information revolution is inherently democratic in its potential. However, the democratic potential of ICTs and of the information society which they are producing will only be realized if accompanied by other changes, some of them fundamental, in how Canadians govern themselves. How emerging technologies will affect democracy will depend at least as much on the type of democracy Canadians adopt as on the types of technologies which emerge. In short, progress towards stronger democracy will depend less on

technology and more on social development, political change, structures of governmental institutions and the priorities of governments.

The paper is divided into five main sections. Following an introduction (Section I), Section II clarifies the key concepts used in the study. Section III examines the current challenges to representative democracy in Canada arising from the widespread cynicism towards politicians, political institutions and, to a lesser extent, the public service. Section IV examines how ICTs are affecting the roles of the key players in the policy and political processes in Canadian society. Section V attempts to evaluate how ICTs and the information society will in the future affect democratic processes in Canada. It is argued that Canadians currently seem to be in transition in terms of the models of democracy to which they are attached and wish to see practised by public officials. The different models reflect various fundamental values which democracy embodies and each assigns somewhat different weighting to those values. Whatever form of democracy Canadians decide to practise in the future, some values will receive priority and others will receive less emphasis. While the paper examines the future of representative democracy from the perspective of the impact of ICTs, the concluding section seeks to identify a number of other issues related to governance, representative democracy and public management reform which the Canadian Centre for Management Development (CCMD) might investigate through further research.

II Key Concepts

This section seeks to provide a foundation for the subsequent analysis of trends within Canadian democracy by clarifying how a number of key concepts will be used. All of the ideas involved are complex and their meaning is much debated in the literature. The brief definitions of the concepts presented here are not meant to be comprehensive or to settle disagreements over their meaning, but to provide a consistent basis for their use in the discussion to follow.

Let us begin with democracy, an idea which is old, constructed from many different traditions and discourses, and which remains a fundamentally contested concept. There is no single model of democracy. Also, there are many different institutional means by which the fundamental values of democracy can be realized. These facts lead to many different adjectives being placed before the term democracy: liberal democracy, representative democracy, consociational democracy, participatory democracy and direct democracy, to name but a few.

In his book *Democracy and Elections* (1997), Richard S. Katz argues that there are four basic models of democracy reflecting different conceptions of the ends which democracy serves: popular sovereignty (government should reflect the people's will); liberal democracy (government should be organized and conducted so that its power is limited); participatory democracy (government should enable people to become active citizens and to develop their potential); and

communitarian democracy (government should express and promote the values of the community). Katz devotes considerable space to the discussion of all four values. His main thesis, however, is that all four models are important. Each of the models reflects fundamental values which democracy embodies – limited government, the rule of law, respect for individual freedom and civil liberties, a balance between majority rule and minority rights, political pluralism and competition, public participation, access to information about government, accountability of public officials and concern for social cohesion.

Some writers would argue that concern for social justice and the avoidance of excessively wide gaps in economic and social well-being is another requirement for a healthy democracy. In recent years the concept of "civil society" has become very fashionable to describe a prerequisite for democracy. While its meaning has been blurred through overuse, the term civil society refers to the existence of numerous associations and institutions which operate within pluralistic societies and stand between individuals and the state. These institutions represent places where people can develop as individuals, they are "schools" of democratic practice and they are buffers against state encroachment on private matters. It is within the institutions of civil society that people learn to speak and to interact freely. As well, the institutions protect people against the power of the state by acting as a buffer and an intermediary for interaction with government institutions.

The voguish nature of the concept of civil society leads to the danger of undue faith in the role of community-based organizations in nurturing and protecting democratic values. In his book *Civil Society* (1998), John Keane warns that there is not one kind of civil society, but many different types, all historically and culturally contingent. Civil societies may not be as open and participatory as some proponents suggest. The rise of civil societies can bring mixed results as evidenced by countries like India, Mexico, Romania and others. In addition to civic institutions, societies need democratic political institutions, like free and fair elections, competitive political parties and representative legislatures.

Various models of democracy assign greater or lesser weight to various values. Determining what is the appropriate balance among such values is a fundamental political issue which countries usually approach in an indirect and implicit manner through the choice or modification of constitutional and institutional arrangements. Because there is no single model of democracy or ranking of democratic values which commands universal endorsement, it is not possible to state that a particular set of constitutional and institutional arrangements is more democratic than another. This fact provides opportunities for critics of existing arrangements and practices to call for reform, often citing foreign models of democracy as examples of how things could be better arranged.

From its beginning as a country, Canada is said to have practised *representative* and *responsible* democratic government. Often, these two concepts are confused or conflated into one

model. A *representative democracy* is a political system in which the governors who make laws and decisions based upon them obtain their authority directly and indirectly in periodic, competitive and fair elections in which the bulk of the population is entitled to participate. In this system those elected to high office are invested with legitimate authority (see discussion of "legitimacy" below) to make decisions on behalf of the public.

Representation has been defined broadly as "acting in the interests of the represented in a manner responsive to them" (Pitkin 1967: 209). Of course, this definition leaves much unsaid about how the representative process actually works. It is generally understood that for representation to occur the interests and demands of citizens must find expression in government action. Responsiveness to citizens has been usefully conceptualized by Eulau and Karps (1977) along four dimensions: *policy* (some meaningful connection between policy preferences of the public and the actions of government), *allocation* (the distribution of the costs and benefits of government), *service* (intervention with government on behalf of constituents) and *symbolic* (the perception that representatives are trustworthy and reflect the needs of others).

Representative democracy requires complicated institutions and procedures for monitoring the performance of office holders and allows for their replacement at regular intervals. A primary premise of this system is the need to balance the values of liberty, political equality, pluralism and order. Representative democracy grants elected representatives sufficient autonomy from public opinion to accommodate competing perspectives and to develop a consensus which balances majority demands and minority rights, as well as the short-term and longer term interests of society. In principle, all citizens should have equal access to and influence on government policy-making through elections, membership within political parties, the activities of pressure groups, and communication in various ways with elected representatives.

Responsible government refers to the legal concentration of authority in the Crown, or the Crown's representative, the Governor General. However, the political convention is that the Crown does not act on its own initiative but on the advice and direction of responsible ministers who have the support of a majority in the elected legislature.

Cabinets remain in office only so long as they retain the confidence of the House of Commons, not the Senate. If defeated in the Commons on a matter of sufficient importance to be regarded as a matter of confidence, the Prime Minister has the choice of resigning at once, along with other ministers, requiring the Governor General to find an alternative government; or advising the Governor General to dissolve the House of Commons and call a general election. If the Prime Minister's party wins a majority in the election, there is no change of government, though the exact composition of the ministry may change. If another party wins a majority, the Prime Minister will resign and the Governor General will call on the leader of the majority party to form a government. There is also the potential for minority governments – no party has an absolute majority of the seats in the Commons and Canada has had some experience, both

nationally and provincially, with coalition governments involving more than one party.

In addition to the collective responsibility of the Prime Minister and the Cabinet for the overall performance of government, individual ministers are, in strict constitutional terms, legally responsible for all official actions of the departments they lead and are politically answerable before Parliament for problems that arise. The ultimate sanction for policy errors and serious mismanagement of a department is for the minister to be forced to resign from Cabinet.

Canada's cabinet-parliamentary system focuses responsibility in the hands of small groups of partisan officeholders and then seeks to hold them continuously answerable for the exercise of governmental authority through a number of accountability mechanisms, such as the confidence convention and the daily Question Period in Parliament. In contrast, a presidential congressional system like the United States takes a very different approach to the control of governmental power. Reflecting a suspicion of government, the American constitutional order relies upon an elaborate separation of powers and checks and balances which ensures that, major actions require the support of all three branches of government – the President, Congress and the courts. The resulting diffusion and sharing of power, the extensive reliance upon visible bargaining among competing interests, and the availability for different groups of a greater number of access points to national policy-making creates the impression for many Canadians that the presidential-congressional model is more open, responsive and democratic than our cabinet-parliamentary model. On the other hand, critics of divided government "American style" insist that it prevents bold, timely and coherent policy-making, leads to "log rolling" and parochialism in lawmaking and budgeting, and diffuses responsibility and accountability.

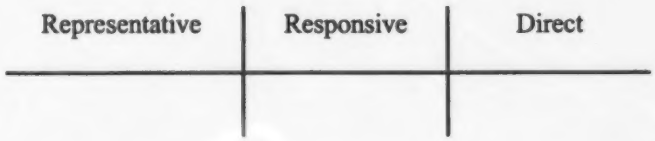
According to political scientist Lisa Young (1999), "the institutions of responsible government are less appropriate to contemporary Canadian society" than they were in the nineteenth century when the country was founded. "In the eyes of significant segments of the electorate, responsible government stands in the way of representative government" (Young 1999: 105). Through the rise of disciplined political parties and the growing power of the Prime Minister, power has become unduly concentrated in the policy process. As is discussed below, the Canadian electorate is increasingly unwilling to accept decisions made behind closed doors by unrepresentative political elites who seem unresponsive to citizens' views. In addition to declining deference towards elites, the Canadian political system is being challenged by the emergence of new concepts of political representation. "As it has emerged in Canada," writes Young (1999: 111), "responsible government has not adapted well to the representation of political identities that lack a territorial basis." While Young focuses on the under-representation of women within the political process, the same concerns could be raised on behalf of other social groupings like Aboriginal peoples, francophone minorities outside Quebec, low income Canadians, gays and others. The rise of "identity politics" means that private identity takes on overriding importance for many people, making the "other" – regarding behaviour and compromises necessary for consensus – more difficult to achieve.

Direct plebiscitary democracy represents an alternative to the reliance upon political elites which characterizes representative and responsible government. The rise of direct democracy reflects the erosion of trust in politicians and political institutions, which is discussed below. It responds to the complaint that power is unduly concentrated in the hands of the Prime Minister and Cabinet and unelected elites in the bureaucracy. Ordinary MPs, especially from the peripheries of the country, are seen to lack political clout. As loyal team players, government MPs end up representing Ottawa to their constituencies rather than the other way around. Also, politically sophisticated, well-financed and well-connected groups and their slick representatives prowl the corridors of power and dominate the key formative stages of policy-making. Whatever the accuracy of these images of the policy process, they provide an appealing platform for the or Reform Party and others who call for direct democracy to make politicians more responsive to public opinion, to hold them more accountable, to lessen the influence of "special interests" in national policy-making and to counter public alienation towards the political process. A variety of mechanisms are proposed to implement the principles of more direct democracy: citizen initiatives, binding plebiscites, referenda, recall provisions, electronic consultative exercises, and so on.

The promotion of greater reliance upon devices of direct democracy is not confined to the populist Reform Party. In his book *Twenty-first Century Democracy* (1997), political scientist Phil Resnick argues that the periodic use of referenda could have a therapeutic value in helping to revitalize the political system. He argues that referendum votes could mobilize significant sections of the population who have lost faith in traditional representative processes. They may also lead to coalitions that cross party lines and thereby lessen the often artificially polarized nature of most political debates. In addition to rebuilding the links between the public and politics and keeping the power of politicians in check, referenda can also function as a "safety valve" that may prevent a further loss of legitimacy and destructive acts of civil disobedience. Resnick asks: "Is it not better that [the public] have an outlet to express its frustrations through a device such as a referendum? Does one really need to wait for anger to erupt in the streets, or to take the form of extra-parliamentary opposition that threatens to erode the very foundations of the regime?" (Resnick 1997: 93-94) Presumably for Resnick the answers to these rhetorical questions are obvious. The availability of the new information and telecommunications technologies makes the possibility of direct democracy more practical because of the disappearance of limits of time and space. Later in this paper we will return to the question of whether Canada's political system has been losing legitimacy to the point that we are on the brink of widespread civil disobedience. Also, we will review the potential and the pitfalls of using the new technologies to usher in a new era of direct, electronic democracy.

A great deal of the debate over the changing nature of Canadian democracy has been polarized into a choice between representative versus direct democracy. Defenders of representative democracy make the argument that political elites can make the creative compromises necessary to govern in a pluralistic society only if they are insulated to some extent

from the pressures of ill-informed and emotionally driven public opinion. Proponents of direct democracy insist that public ignorance is a function of being kept in the dark by politicians and that there is no evidence that the public, if given the information and the opportunity, would be any less skillful than politicians at finding the accommodations among competing interests and respecting the rights of minorities. This paper does not seek to settle this debate, which turns as much on normative, philosophical preferences and faith as it does on empirical evidence. Furthermore, consistent with earlier arguments about the multiple and conflicting values served by democracy, the paper argues that the distinctions among different models can never be absolute. Instead it may be more helpful to view democracy as points on a continuum as illustrated by the following diagram.



Canada may end up having a hybrid form of democracy which continues to rely mainly upon representative institutions, complemented by greater use of consultative mechanisms to obtain public input and with occasional use made of various direct democracy devices. If this scenario is less dramatic and dazzling than the images of cyberdemocracy presented by the futurists, it is based on the view that politics will condition the technology, not the reverse. Existing power structures will incorporate elements of responsive and direct democracy to the extent necessary to consolidate power and to retain legitimacy.

Because it figures so prominently in the following analysis, the concept of *legitimacy* must be briefly examined. Simply put, the term refers to the extent to which a governmental system commands the respect of, and therefore the support of, the people it serves. There are many sources of legitimacy for governments, but they can be grouped under the headings of legal, procedural, substantive and cultural.

In a democracy the rule of law is meant to ensure that all official actions of government have a legal basis, that everyone is equal before the law, and that no one should be denied rights without a legal basis for doing so. Procedural sources of legitimacy include fair and free elections, competitive political parties, free speech, parliamentary processes and the numerous other mechanisms for consulting public opinion as a basis for governing.

Even if policies and administrative actions are adopted by the prescribed procedures, they may lack legitimacy if they are not consistent with the widely and deeply held values of the public.

The substantive legitimacy of policies is subjective, but it goes beyond mere popularity as registered by opinion polls.

To gain or retain legitimacy, governments must demonstrate ongoing responsiveness to the needs and aspirations of the people. There is also a connection, not easily understood and measured, between the effectiveness of governments and their legitimacy in the eyes of the public. How far governmental performance must decline before institutions begin to lose legitimacy is not clear. The answer may depend on the country involved since legitimacy is affected by the public expectations of government – whether high or low, optimistic or pessimistic – and these expectations, in turn, become part of the political culture of the community involved.

Yet another ingredient of legitimacy is the stability, familiarity, transparency and ease of understanding of the constitutional order and related processes. Elaborate, complicated and extended networks of institutions, actors and processes may fit the realities of contemporary governance processes taking place in a world which is characterized by turbulence, unpredictability, complexity, interdependence, shared power and heightened risk. However, under these conditions the simplicity and the clear assignment of accountability which supported public understanding and support for government action in the past are being lost.

A number of developments within Canadian society and the political system which have contributed to a loss of legitimacy for government and the outcomes of its actions are reviewed in the next section of the paper. There appear to be many sources of public discontent with governments and not all of the disillusionment can be described as serious as a downward spiral of delegitimation leading to a rejection of democratic values and the institutions which give expression to them. Nevertheless, the level of mistrust and cynicism towards politicians and political institutions is worrisome.

This paper focuses on the impact of ICTs on the processes of representative democracy. Generalizations about the relationship between democracy and technology are inherently risky. Technologies are changing at a dizzying pace and are promoting a convergence among uses and industries. At this point, potential future applications of ICTs in the political and administrative processes can only be perceived dimly. Also, to speak in general terms about the impacts of ICTs is misleading because each of the technologies may have somewhat different consequences based upon the inherent characteristics and how they are applied.

In many ways, the so-called ICT revolution is a combination of older and newer technologies. At the heart of the revolution are the telephone, television and computer technologies which have been around for more than 100, 70 and 50 years respectively. Each technology has seen its functionality expanded by recent advances: fibre optics, wireless transmission and satellites for telephones; cable, satellites and digital transmission for television; and growth in computing power, networks and interactive capabilities for computers. The

remainder of this paper uses the abbreviation ICTs to describe both "old-new" technologies (faxes, voice mail, automated dialing, 800 numbers, touch-tone data entry, cable, satellites, etc.) as well as the "new-new" technologies (the Internet, Intranets, world wide web, e-mails, electronic transactions, multi-media kiosks, CD-Roms, web-TV, etc.). This list of technologies will change at least yearly, as the power of digitisation propels the convergence of technologies and the development of new uses. It is important to note that not all potential uses of the new technologies are liberating and democratizing in their impacts. In his book, *Spirit of the Web* (1997), Wade Rowland uses philosopher Ivan Illich's distinction between "convivial" technologies (like telephones), which are user friendly and democratizing, versus "nonconvivial" technologies (like television and perhaps the Internet) which, on balance, are used for manipulative purposes, like the creation of corporate markets.

The term *information society* (IS) is used here as a shorthand for the proliferation of the use of ICTs, together with the economic, occupational, social, cultural and political impacts these are having on society, the economy and governments. As Frank Webster argues in his book *Theories of the Information Society* (1995), the concept of an information society has many different meanings to different writers, which suggests that it is a multi-dimensional and controversial phenomenon. At the risk of oversimplification, the main attributes of the emerging IS are more interconnected, more interactive, more instantaneous, more information rich, more turbulent and uncertain, less constrained by time and space, and less formal and hierarchical. It is these attributes which suggest that IS could have a significant impact on the democratic process in Canada.

The "hot" technology in terms of its growing use by Canadians is the Internet. As of June 1998, an estimated 35.9 percent of Canadian households (8.5 million people) were using the Internet, up from 29.4 percent in 1997. It is anticipated that a majority of Canadian households will have home access by the year 2001 (Oliver Kent 2000). Already more than 60 percent of Canadians between the ages of 18 and 25 have Internet access at home. The most affluent Canadians, those earning more than $100,000 per year, are also "well connected" with approximately 75 percent having Internet access at home. Among the provinces, Alberta leads the parade with 45 percent of its household connected to the Internet compared to Quebec trailing the pack, with only 26 percent of its households connected.

A Statistics Canada survey for 1998 revealed that 22.6 percent of Canadian households made regular use of the Internet. Nearly 86 percent used e-mail, nearly 80 percent engaged in "general browsing", nearly 70 percent were looking for consumer information, 42 percent sought medical information and 36 percent went looking for government information. A 1999 survey by Pricewaterhouse Coopers revealed that for one-third of Internet users accessing government service was one of the reasons they arranged to go online (Kent 2000). Of those using government websites, most (82 percent) were getting information on government programs and services, looking for a phone number or address (54 percent) or searching for work (52 percent).

The same survey also revealed that Canadians make more use of on-line services from provincial governments (67 percent), compared to federal (59 percent) and local (23 percent) governments. Convenience was the main reason why Canadians were increasingly accessing their governments electronically.

III The Context for the Study

The faith of Canadians in traditional representative institutions and processes seems to have declined. The most recent (1999) *Rethinking Government* survey found that 83 percent of respondents agreed that people elected to government soon lose touch. Sixty-seven percent believed that "we could probably solve most of our big national problems if decisions could be brought back to the people at the grassroots." Only 30 percent of respondents had a great deal of confidence in public sector leaders and 34 percent rated the knowledge and skills of public sector leaders as weaker than those of business leaders.

In the public sector organizational success requires both political and administrative leadership and it is not clear whom respondents had most in mind – elected politicians or appointed public servants – when answering the leadership question. However, another question in the same survey revealed that trust in politicians was nearly 30 percentage points lower than trust in public servants. Also, in a separate survey in which Canadians were asked to rank various occupations, politicians were rated second last, just ahead of used car salesmen. Finally, voter turnout fell in the last two federal elections, reaching a post-war low of 67 percent in the 1997 general election. It should be stressed that all of these developments lend themselves to varying, even contradictory, interpretations. However, there appear to be a number of signs that Canadians have lost considerable confidence in political institutions and the people who serve in them.

Paradoxically, Canadians continue to express relatively high levels of faith and pride in our overall system of government as being one of the best in the world. The same people who express low trust and confidence in political institutions and their members also express strong support for democratic norms and the legitimacy of those institutions. In understanding such apparently contradictory responses it is necessary to distinguish five different objects or levels of support: for the political community, for regime values and principles of government, for institutions, for political actors and for performance. These distinctions are often blurred in practice when there are debates over support for democratic values, institutions and actors (see Pippa Norris 1999).

Canadians have not forsaken representative democracy completely. They still see politics and government as the main way to make collective choices and to set future directions within society. However, governments and the people who serve in them are no longer placed on a pedestal above the rest of society. There is less deference towards the elites who operate

governments. There is a growing insistence that governments consult more, listen more attentively and genuinely to what citizens have to say, and incorporate these opinions more meaningfully into policy formulation and administrative activities. In survey responses, Canadians indicate a willingness to contribute more time and ideas to exercises of citizen engagement, especially if they can be assured that such dialogues will be authentic and influential in terms of shaping public policy and program delivery. However, such hypothetical expressions of commitment to involvement may not reflect the true willingness of Canadians to participate and there is also the question of whether they have the knowledge and skills to contribute constructively to public policy debates.

As one might expect with a phenomenon as complicated and controversial as the nature and health of Canadian democracy, there are many possible competing theories, explanations and judgements for what has been happening recently. Findings of widespread disillusionment with contemporary institutions should be interpreted with care. Everyone agrees there is a malaise within the Canadian political system, but what it signifies is very much open to debate. For example, rather than being seen as unhealthy, rising levels of scepticism may be justified because governments attempted to do more things during the post-war period and there were, therefore, more opportunities for disappointment with their performance. Public disillusionment may be a healthy product of rising education levels and greater scepticism regarding the claims of more active governments. Finally, given what was said earlier about the need to identify different targets of public support and confidence, we should not see the current popularity of particular politicians, governments or policies as the only measure of democracy's health.

An optimistic interpretation is that the recent anti-politics mood is a cyclical phenomenon and that public anger will fade when Canada has better political leadership, more creative policy responses to the challenges facing the country and fewer divisive issues on the agendas of governments. Support for this viewpoint might be found in the survey data which show that the downward spiral of trust and confidence in government at the national level bottomed out around 1993 and has, in fact, made a slight recovery since that period. A cautious and pragmatic Liberal government, which has created low expectations, steered clear of major controversies, brought government finances under control and benefited from the lack of strong, credible opposition parties, may have laid the foundation for a slow but steady recovery of the public's faith in the democratic process.

Most writers argue, however, that the recent downturn in public support for traditional democratic processes represents a deeper phenomenon than simply disenchantment with a current group of political actors. Professor Alan Cairns and others have argued that the adoption of the Charter of Rights and Freedoms fundamentally transformed the Canadian political system (Cairns 1993). Its impact occurred on a number of levels. First, it weakened the policy role of, and public respect for, such representative institutions as political parties, legislatures and cabinets. Second, it created a more litigious society with government actions being subject to more challenges

before the courts. Not only did governments have to spend more time and money defending themselves in courts, ministers and public servants had to develop legislation with potential Charter challenges in mind. Justice officials became more important in the legislative process. Third, by identifying certain groups – women, Aboriginal peoples and ethno-cultural groups – as the bearers of constitutionally protected values and identities, the Charter encouraged the emergence of new pressure groups. The groups named in the Charter gained moral leverage on government; this gave them greater political confidence and, in the early days, it led to core funding from governments. In summary, the Charter is alleged to have changed the psyche of Canadians. They now assume that authority flows from the people, not from the Crown at the apex of the constitutional structure.

Neil Nevitte, in *Decline of Deference* (1995), takes issue with this interpretation. It is unlikely, he argues, that the Charter alone could unleash these fundamental changes in the Canadian political culture. Confidence in governments had begun to decline before adoption of the Charter. Proliferation of pressure groups had also been occurring. In comparative terms, protest politics driven by previously inactive groups had risen even faster in other countries where there had not been an intervening constitutional event equivalent to the adoption of the Charter.

Nevitte uses the empirical data from the World Values Survey to examine Canadian conditions in a comparative context. He interprets the Canadian findings based on the "post-materialist" or "new politics" theory developed by a number of writers. In this view, disenchantment with representative institutions and the insistence upon greater public participation reflects the declining preoccupation with the satisfaction of material wants and a growing concern about higher order, post-material needs, such as quality of life, matters of personal and collective identity and the sustainability of current societal activities. This fundamental, but gradual, value change is attributed to a prolonged period of prosperity for post-war generations, who are also better educated, more mobile and have access to greater information than in the past. The knowledge and skills gaps between different segments of Canadian society have closed significantly and Canadians have become less deferential towards elites of all kinds. Younger Canadians in particular identify strongly with post-materialist values. They are more secular, more morally permissive, more egalitarian and more cosmopolitan in their outlooks. They are more accepting of change and the need to adapt. They want responsiveness and simultaneity and are turned off by the ossified procedures of traditional democracy.

Out of this subtle, but fundamental and longer term shift in Canadian values have emerged the new forms of elite-challenging political behaviour of the past three decades. New social and political movements involving women, environmentalists, Aboriginal peoples, peace, animal rights and other causes have brought new values and demands into the policy process, making the search for consensus more difficult. In addition to making less use of the traditional routes of political involvement, these new social movements have exhibited three other distinguishing

features:

- they emphasize longer term, quality-of-life issues, not the familiar left-right splits over redistribution of wealth and opportunity;
- leaders of the new movements are often better educated and more politically sophisticated;
- the various groups practising the "new politics" do not rely upon spontaneous protests; instead, they use a carefully selected array of strategies, tactics and technologies to mobilize themselves and to influence governments.

Information and telecommunications technologies of the future will facilitate contact within and among such groups and will enable them to interact with government more readily. However, such interactions will not involve the "quiet diplomacy" of elite accommodation which characterized government-pressure group relationships of the past. Many of the new movements are aggressive, demanding and uncompromising in their approaches.

At the same time as new cleavages were appearing in Canadian society, the economy slowed and unemployment increased. Previously, prosperity and steadily increasing public spending had allowed governments to keep everyone happy. Beginning in the 1980s, the economy and society became more "zero-sum" in their operation, or at least this was the perception. There were seen to be more readily identifiable winners and losers. Groups who were previously inactive organized to protect their share of a diminishing pie.

As governments became more transparent in their operations and the workings of the pressure group system were publicized through the media, a cycle of escalation took hold and new groups entered the fray. There was less inclination on the part of anyone to compromise. When they did not obtain 100 percent of what they wanted from government, groups denounced the process and insisted on reforms in the direction of greater democratization of the policy process.

It was not just the new, often single-issue groups, who were angry; Canada's middle class was increasingly anxious and upset. For the first time many people were experiencing economic insecurity as information technology, globalization, trade deals and public sector cutbacks led to layoffs and diminished expectations. To pay for public debts, the middle class was increasingly asked by governments to pay more taxes and to accept fewer services. The workforce became more polarized between the "knowledge workers" who would prosper in the information-based economy of the future and those who would be left behind in the "sunset" industries of the past. Gaps in market incomes widened and only transfers from a social safety net (which was itself becoming increasingly frayed as cutbacks occurred) prevented income disparities from increasing more dramatically. Faced with seemingly inexorable forces of economic and technological change, many Canadians became more pessimistic about their future prospects and the prospects of their

children. While they acknowledged that governments had less control than in the past over the economic conditions in the country, they nevertheless blamed them for the prevailing economic misfortunes of the 1980s and early 1990s, and continued to look to governments to ease the transition to a new economic order and renewed prosperity.

During the final three decades of the twentieth century the agendas of Canadian governments have been crowded with divisive and emotional issues. For example, applying the brakes to public spending after decades of expansion proved to be difficult in both political and administrative terms. Evaluations of the expensive programs launched during earlier decades revealed that many of them had not fulfilled the promises which launched them. Attempts to discard or even to curtail outdated or ineffective programs produced a backlash from groups who were the presumed beneficiaries of those programs. The rise of a strong separatist movement in Quebec and the development of more aggressive provincial governments created the image of constant federal-provincial quarrelling. Highly symbolic and emotional debates over the Constitution occupied a great deal of the time of government leaders. The failure to achieve a constitutional accommodation with Quebec led to a hardening of attitudes in the rest of Canada towards that province and its elected representatives. Disputes over energy policy and control over energy revenues produced deep regional divisions within the country. The adoption of free trade deals with the United States and Mexico was another complicated and emotional issue which divided Canadians and their governments along regional lines. In short, the types of issues which have dominated public sector agendas recently appear to have tested severely the capabilities of governments to forge a consensus and to mobilize consent for their actions.

Another avenue of interpretation involves the notion of a decline of civil society and an erosion of "social capital." These notions have been made popular by writers like Robert Putnam, Francis Fukuyama and others. Writers define social capital in various ways to refer to a sense of belonging among citizens, a willingness and a capability to collaborate with others to address collective problems and the amount of trust that people exhibit in one another. The concept is measured by the number of organizations in which people participate, by the number of visits to families and friends, and by the amount of their involvement in the political life of their communities. According to Robert Putnam (1995), Americans are no longer as actively involved in their communities compared to past generations. Many civic organizations have experienced sudden, simultaneous and substantial declines in membership. This "social decapitalization" has negative implications for democracy because members of associations of various kinds (church, labour, fraternal, etc.) are more likely than non-members to participate in politics and to express trust in others.

Various explanations for the decline of social capital have been presented. A number have been found lacking in terms of supporting empirical evidence. Two trends which do seem to be related to the erosion of social capital are changes in social and economic scale, particularly those that shift the centre of gravity from local communities to larger geographical units, and the

"individualizing" effects of transportation and communications technologies, especially television. ICTs may have widened existing communities and even created new communities, but the quality of the interactions involved seem shallower and less meaningful.

Institutions embedded in communities with a history of abundant social capital tend to function well, whereas communities with little social capital tend to function poorly. However, the relationship between the availability of social capital and governmental performance is weakly specified at this point. There is a need to refine the existing theoretical understanding of the nature, origins, impacts and sources of decline of social capital. For example, current theories of social capital posit a reinforcing cycle. A history of cooperation within a particular community adds to the knowledge, skills and social trust needed to foster additional types of social cooperation. In other words, present acts of cooperation add to the likelihood of mutual-support collaboration in the future. Exactly how this virtuous circle starts and why some societies are blessed with higher levels of social capital to begin with are unanswered questions at this point. Are national, provincial and local variations in social capital a function of history, cultural homogeneity, economic and political equality, geography, family structures or other factors?

Also poorly specified in theoretical terms is the relationship between social capital and governmental performance (Boix and Posner 1998). While there is an apparent correlation between social capital and institutional performance, the precise linkages are uncertain. Do higher levels of social capital enable citizens to become more sophisticated and effective participants in the policy process? Do they foster broader perspectives and longer term thinking and reduce self-interested political opportunism? Do high levels of social capital promote and support the kinds of creative compromises necessary in pluralistic society if governing is to take place on a consensual basis? What can governments do through their processes and substantive policies to promote social capital where it does not exist and to preserve it where it does? How do ICT developments and their uses by government contribute to or detract from the generation and preservation of social capital? What are the implications of varying levels of social capital for the future of the institutions and processes of representative democracy? There are clearly a wide range of potential hypotheses and research questions to be explored around the concept of social capital.

"Political capital" might be thought of as a particular form of social capital. Measures of political capital would include voter turnout, involvement with parties, allegiance to parties, other forms of participation in the political process (attending meetings, contacting officials, joining interest groups, paying attention to political news, etc.) and knowledge concerning the political system and policy issues.

Part of the concern about the decline in political capital involves the low levels of public knowledge about politics, political institutions and public issues. A review of the 1993 election survey results disclosed that only one in five respondents could pass a "political literacy" test, even though most respondents, considered being well informed important in a democracy. Older

and more affluent Canadians were generally better informed. The study also found that those who were least interested and knowledgeable about politics and government were also much less likely to vote.

Many citizens lack knowledge of the basic features of the Canadian political system. They have little accurate knowledge about the division of responsibilities within the federal system or about the total spending, revenue sources and expenditure patterns of the different orders of governments. To the extent that survey data are available, the level of public ignorance regarding "government" appears to have remained constant or improved only slightly during the past three decades; this has occurred despite rising educational levels and an enormous expansion in the quantity and quality of information available to the public at relatively low cost. Meanwhile, the complexity and volatility of the issues on the agendas of governments have increased enormously.

Such findings raise the fundamental question of whether citizens have "the right stuff" to meet the "minimum" requirements of democracy, such as to cast a relatively well-informed vote once every four years and to hold political and administrative officials accountable between elections. The findings also raise even more serious questions about the capacity and willingness of citizens to participate more directly and continuously in the governing process. Opponents of more reliance on devices of direct democracy as a substitute for, or a complement to, traditional, representative democracy argue it is unlikely that the public will take the time to learn what they need to know and to use their deeper understanding to influence the political process, no matter how inexpensive, accessible and convenient information becomes through the impact of ICTs.

Citizens rely mainly on the mass media, particularly television, to obtain information about politics, government and public issues. The role and influence of the media within the political and the policy process have grown tremendously in recent decades. They help to shape the psychic reality of how Canadians perceive politics, including their affective (emotional) and cognitive (knowledge) orientations toward government. The media also help to shape the "agenda" of government and the way that issues are framed and understood by the public. There is a symbiotic relationship between politicians and the media; both need each other, but they are also wary of being manipulated by the other party. Politicians and their advisors have become very conscious of the need to "package" issues to meet media requirements (especially television's insistence on "good visuals") and to present complicated ideas in sharply focused, often confrontational "sound bites." To protect their independence, more media actors and institutions have adopted an adversarial stance in relation to government, believing that politicians and public servants have their own communications resources and opportunities to tell the "good news" stories.

The press used to be described as the "fourth estate" of government – along with the executive, the legislature and the judiciary – and was seen as indispensable for a healthy democracy. However, there has been rising criticism of the role that the media play in the political process, a growing suspicion that they distort political reality and that they are biased in their

coverage of public affairs. The media have definitely lost a significant amount of legitimacy in the eyes of the public, although they have not slipped as low in public esteem as political institutions. Many informed observers believe that the media have played a significant role in diminishing public trust and confidence in governments in Western democracies.

There is a long list of "indictments" filed against the media by their critics and not all of the complaints are consistent or supported by empirical evidence. To provide a sense of the potential relationships between media performance and the health of democracy, the criticisms will be listed briefly without much elaboration or assessment:

- the media act as bastions of the economic and social status quo by promoting free-enterprise values and criticizing all forms of government intervention
- the growing horizontal (convergence across industry boundaries of broadcasting, telecommunications and information technology, for example) and vertical concentration of the media raises the issue of pluralism at both the production and distribution level. The media, whether driven by their owners, publishers, editors or advertisers have their own agenda and there may not be room for other voices and issues to be heard in policy deliberations
- reporters allegedly bring their own political bias to the collection and interpretation of the news
- rather than being shaped by the personal philosophies of reporters, the definition of what is newsworthy and how issues are interpreted arises out of an interactive process between reporters and editors/producers within a wider organizational and cultural context. Still, the effect is to distort the reality of political events through selective coverage and interpretation
- in an increasingly competitive environment, the various forms of media seek to protect or to increase their shares of the fragmenting audience by focusing on conflict, personalities, sensationalism and superficial coverage of events which leads to a world of "infotainment" – a blending of news and entertainment. Researchers like Joseph Cappella and Kathleen Hall Jamieson (1997) have concluded that programs most sensitive to the dictates of market-driven journalism have the largest audiences and the greatest impacts on political attitudes
- leading media scholars have described a "game" or strategy schema of political reporting that has emerged in the past 20 years. The game schema emphasizes the "horserace aspect" of politics: it emphasizes winning as a central concern, the language of wars and competition predominates and there is a focus on performers, critics and audiences with style and perceptions prevailing over substantive content. Once limited to election coverage, the "games" perspective is being generalized to governance at large and is leading to the trivialization of the issues involved
- the media have no sense of history and fail to put issues in context, leading to an

over-simplified understanding of issues and to an impatience with the slow, deliberative process of democracy.

A new generation of younger, better educated journalists know how to use the new technologies. They practise computer-assisted journalism, spending increasing time on-line where large amounts of data are available almost instantaneously. There is now potential for access to information on a world-wide basis, which previously was available only to reporters in larger, well-financed media organizations. Access to more sources potentially enhances their knowledge base, allows them to offer more substantive coverage and to be more critical. However, the newsgathering and reporting processes will still be shaped to a significant degree by the economic, organizational, cultural, social and political context of the time, not just by the ascendant technologies involved.

Political parties have always been central to the theory and the practice of representative democracy, especially in political systems operated on the principles of cabinet-parliamentary government. Parties perform a number of functions within the Canadian political system. Parties help to shape and organize opinions within society by structuring them in the form of votes and other activities. They give expression to regional and other diversities and integrate them into a definition of the national interest. They act as giant personnel agencies for the recruitment, election and placement of individuals in public office. They perform the functions of government and opposition. It is on the basis of competitive, disciplined parties that voters are able to hold political leaders accountable if they fail to deliver on the "mandate" sought at election time. The government party provides policy leadership and direction within Parliament, while the opposition parties provide a valuable outlet for the expression of minority opinion and permit peaceful alternation in office. Party competition provides most of the energy that drives Parliament on a daily basis. Finally, political parties provide an avenue for involvement in the political process for that small minority of citizens who are not content with being merely spectators.

All of these contributions to the health of democracy are potential and they say nothing about how well parties actually perform these functions. For the past 30 years, political scientists have been asking whether political parties are in decline and, if so, whether it matters. Those who support the decline thesis point to a number of changes:

- public behaviour is becoming more private
- "party dealignment" is taking place, with fewer Canadians declaring strong attachment to any political party
- the erosion of party loyalties and the forces of economic change have pushed all parties towards the centre of the right of the traditional ideological spectrum
- neat ideological labels are difficult to pin on today's political parties because of the emergence of the "new politics" involving post-material issues like the quality of life and identity

- the age of the mass party has passed and today political parties are operated by "electoral professionals" close to the leaders. Party memberships are falling
- rather than forming large membership organizations, the main goal of the new party professionals is to use modern campaign technologies (polling, focus groups, television advertising, direct mail, satellites, etc.) to win elections
- the mass media have allowed political leaders to communicate directly with voters without the need for party workers and large party gatherings
- the proliferation of pressure groups and of think-tanks have displaced parties as sources of policy ideas.

While there is some evidence to support the party decline thesis, there are also some problems with the theory. Canada's political parties were never mass parties along the lines of those in some European countries; nor were the parties strongly ideological. The most successful parties are best described as pragmatic and opportunistic. Voter attachment to parties was always weaker in Canada than in many other countries. While the main parties claimed to represent all segments of society, this was mainly at the level of voting, not in terms of participation in the actual running of the party. Even the claim of ideological convergence among the parties can be exaggerated. The apparent triumph of neo-conservative ideas is at most two decades old and new issues may spark a party "realignment" (rather than dealignment) in the future. Furthermore, in respect of some of the usual functions assigned to parties, they are as strong as ever, if not stronger. They have little or no trouble attracting candidates and raising money. Party leaders still control the nomination of candidates. Parties remain the dominant force in conducting the processes of government and opposition. Parliament is organized and operated on the basis of strictly disciplined parties. In recent elections, parties have offered general statements of their policy intentions in office and refer back to the fulfillment of those commitments when seeking re-election. Even if elections do not perfectly fulfill the democratic ideal, the fact of competitive parties at least allows voters to replace one group of political leaders with others when there is significant dissatisfaction.

Despite all the things that are changing around them, parties continue to be central to democratic politics. Indeed, the question might be asked whether their continued survival relatively unchanged, is a greater worry than their supposed decline. Is it comforting to observe that parties can rely less on ideas, lose voter loyalty, attract fewer members, rely more on professionals and electoral technologies and become detached from broader social movements and yet still remain dominant in the democratic political process? It is interesting to speculate on how ICT developments will affect the functions of parties in the future. Already, the communications and computer-based technologies have reduced the space between electors and party leaders. However, most of the uses of ICT have been in connection with the election process. The use of televoting for party leadership and the creation of party web sites are two examples of limited experimentation with ICT outside of the context of a general election.

Another institution of representative democracy which many people believe has lost ground to other institutions and actors within the policy process is Parliament. The decline-of-Parliament theme has been around longer than the decline-of-party thesis. A number of arguments are made in support of the parliamentary decline thesis:

- the expanded scope and complexity of government activity made it difficult for parliamentarians to match policy expertise available to governments through the public service
- the rise of competitive, disciplined political parties meant that Parliament operated mainly along adversarial lines, with limited opportunity for MPs and Senators to collaborate across party lines
- the increased control of party leaders over their parliamentary followers as a result of being chosen by national conventions (rather than the parliamentary caucus) and the fact that the media focused almost exclusively on leaders to state party positions
- in the case of the governing party the increased concentration of power in the hands of the Prime Minister based upon a number of factors
- the need to streamline the parliamentary process in order to cope with the growing volume of legislation and other business and the increased use by successive governments of the rules of Parliament in order to ensure the expeditious passage of its legislative program
- a high turnover of MPs at each general election, with each new Parliament comprised on average of 40 percent freshman MPs who are engaged in on-the-job training
- the necessity, for reasons of time, lack of knowledge and government convenience, for Parliament to pass broad framework legislation and to delegate to ministers and public servants the interpretation and refinement of policy through the widespread use of regulation and administrative discretion
- the rise of more numerous pressure groups who were often consulted in advance of legislation in ways that MPs and Senators were not
- the emergence of a vast network of intergovernmental bodies and meetings in which policy and administrative agreements were negotiated before matters were brought before Parliament
- declining media attention to Parliament as a largely irrelevant "theatrical sideshow" (symbolized by Question Period) and the reinforcement this provided to the attitude of many ordinary MPs and Senators that the parliamentary process was an exercise in futility, even in terms of generating publicity for their activities
- the bureaucracy's control over a great deal of information and knowledge and the traditional reluctance to share it with parliamentarians (what Canada's Information Commissioner less charitably called a "culture of bureaucratic secrecy") for fear of embarrassing ministers and/or themselves.

During the past three decades, the House of Commons has undergone more study and reform than at any time in its history, but the payoff in terms of enhanced influence has been marginal at best. There has also been extensive study and debate concerning the future of Canada's appointed Senate, but so far political and constitutional obstacles to serious substantive reforms have proven to be insurmountable.

The theory of parliamentary decline may not be entirely accurate. First, there has never been an historical period of great parliamentary strength to which nostalgic reformers can refer. Almost from the beginning of the country control by the political executive was the prevailing pattern. What has changed is the basis for government control. During the first several decades of Confederation, governments relied heavily on patronage of various kinds to keep MPs and Senators on side with party positions. While patronage is still a factor, today's parliamentary parties also rely upon several other processes to promote party solidarity: the cultivation of a culture of team play, the use of private caucus meetings to achieve consensus and to stifle open dissent from party positions, the periodic use of various disciplinary devices (removal from parliamentary committees, travel delegations, office space, etc.) and, in the worst case scenario, the expulsion from caucus or denial of the party nomination at the next election. Most of the conformity amongst parliamentarians which the media attribute to party discipline is in fact more a product of self-discipline: MPs and Senators recognize that cabinet-parliamentary government presumes strong parties and they see the advantages of "team play."

A second problem with the decline thesis is that it refers mainly to the perceived loss of parliamentary influence on the formulation of public policy and ignores other functions performed by Parliament. To measure decline, political scientists have pointed to the small number of government bills that are defeated, modified or delayed because of parliamentary resistance. They also point to the fact that few bills sponsored by private members ever make it through Parliament to become law. Such measures, however, do not fully capture parliamentary influence. Governments draft bills with the anticipated reactions of outside groups and their own MPs in mind. They expect opposition MPs to oppose. Within the government caucus there is an opportunity to influence the content of legislation. Most of the successful amendments to bills introduced during the parliamentary stage come from the minister, but these changes may reflect pressures from outside groups which in turn are echoed by parliamentarians. Still, with regard to law-making, "scorekeeping" based on the number of defeats or amendments ignores the contribution of Parliament as "incubator" of policy ideas which are promoted and protected through parliamentary committee work and private members bills over several sessions. As a visible forum for the generation and debate of policy ideas, Parliament can play a role in setting the parameters of what is politically acceptable and feasible in terms of public policy.

While policy-making is usually taken to be the main function of Parliament, in fact it performs a number of other functions that receive little recognition in the literature about decline.

Parliament performs several and important representational functions through several types of activities: voicing the concerns of citizens, clarifying policy choices for the benefit of voters, dealing with the bureaucracy on behalf of constituents and developing leadership talent. Another function of Parliament can be described as "systems–maintenance," which refers to the processing of demands and the generation of support within the political environment. In broad terms under this heading, the parliamentary process contributes to making government actions legitimate, to the mobilization of consent and support for the outcomes of the policy process, to the management of conflict and to integration and cohesion within society. The three main functions of Parliament – policy-making, representation and systems-maintenance – overlap in practice in terms of the actual activities involved. Parliament is not the only institution within government or society at large that performs these functions.

Of all the institutions and actors involved in the Canadian policy process, Parliament may have the most to lose in terms of the impacts of the new technologies. In general terms, legislatures will be increasingly squeezed between a more demanding public and a wired-up political and permanent executive. As the new technologies make plebiscitary democracy and instantaneous bureaucratic responsiveness more and more possible, there could be less reliance on representative democracy. Whether ICT ends up weakening or strengthening Parliament in the performance of its various functions will depend on how quickly and in what ways technology is used in the parliamentary process.

IV Governance, Democracy and ICTs

This section of the paper provides a broad overview of how our conceptions of governance and democracy seem to be changing under the impacts of the new technologies. Subsequent sections identify in more detail how existing and anticipated future technological developments will affect the roles of different institutions within the Canadian policy process. Since the main concern is the future of representative democracy, the impacts on elections, political parties and legislatures will receive the greatest attention. Pressure groups, the bureaucracy and the media are definitely influential in the Canadian policy process, but they are usually not considered part of the formal apparatus of representative government. Accordingly, their changing roles will be examined more briefly. Given the interdependence among the various institutions and actors, changes taking place in one location will reverberate, often in unpredictable ways, throughout the policy process. Along with the uncertainty surrounding the emergence and application of new technologies, this makes predictions of future trends a matter of, at best, informed speculation.

The term "governance" has recently become very much in vogue. In part, it has acquired a new cachet because of its widespread use in the corporate sector to describe the need for a strengthening of the role of boards of directors in setting directions for private firms, steering them through the frequent squalls which arise unpredictably on the economic sea, and holding

corporate executives accountable for their navigational skills.

Probably few current corporate leaders know that the governance term goes way back to Plato's parable of the ship of state. Back in the time of Greek city states, governance and politics were one and the same and both were highly respected activities. Today, authors of best-selling books like *Reinventing Government* and *Banishing Bureaucracy* argue that they are writing about governance not politics, suggesting that the two activities can and should be separated. (Thomas 2000). This interpretation reflects the current mood of cynicism and loss of confidence in politics and government. As discussed in Section III of this paper, there has been an erosion of legitimacy in traditional governance processes.

A rethinking of the role of governments within society has been taking place. Often the debate over the future role of governments has masqueraded in the language of managerialism, disguising the fact that fundamental values and principles of democracy are at stake. The longer term normative implications of recent changes to governance arrangements are only dimly discernible at this point and the changes taking place will require that new questions be asked and new answers found.

Increasingly, it is possible to talk of governance and government as two separate phenomena. Governments are no longer seen to be alone at the pinnacle of their societies making authoritative decisions which allocate material resources to different purposes and bestow symbolic recognition on different groups. Under the impact of economic change, driven in large part by technological innovations and by the trade liberalization policies which governments themselves have adopted, there is increased reliance on market forces. Governments have fewer policy instruments to rely upon in terms of economic management and they are less inclined politically to use those that remain in their policy tool kits.

Increasingly, governments share authority and power with other organizations. Again, this is as much by choice as by necessity. Governance is no longer just about governments; it involves many other institutions and actors. Governance has become a multi-centric, kaleidoscopic, complicated, extended, interactive activity involving both formal institutions and informal networks. While authority and power within government remain centralized in the hands of the Prime Minister and the Cabinet, they have less control over the agenda-setting process of government, and their freedom of policy manoeuvre has become restricted by the extensive web of linkages with other governments and interests within society.

The challenge facing Canadian governments for the future is how to manage decentralized governance in an era of rapid, unpredictable and fundamental change. It used to be thought that Canada involved three tiers of governance: the federal, the provincial and the municipal governments. However, under the pressure of globalization and trade deals, power has shifted into regional/continental and global institutions. These institutions have the power to force

governments to adopt and to discard policies. Power shifts upward and downward within the resulting five-tiered governance structure in uneven, contradictory and unpredictable ways. Some observers have suggested that governance trends are "hollowing out" the roles of national governments with key economic decisions moving into supranational and international forums, while provincial and local governments are forced to accept responsibility for policies dealing with the economic and social consequences of change. The Canadian economist Tom Courchene labels this process "glocalization." There is considerable debate over whether governments are really abdicating power, setting aside permanently some types of policy tools, shifting their focus to social rather than economic issues or simply shuffling their policy cards to play smarter in the new governance processes.

Without settling those debates, this paper argues that the types of issues which are on the agendas of governments have a differential impact on the relative influence of different institutions within the Canadian policy process. For example, international trade policy and intergovernmental relations have been broad policy fields where Parliament has faced serious difficulties in becoming involved beyond insisting that the political executive boast and confess what agreements they have reached in the new arenas of policy-making. Governance cannot be reduced simply to markets and deals struck among governments. It must be about democratic processes, serving the public interest, reflecting the fundamental values of the political community, and promoting such democratic values as responsiveness, transparency, legality, accountability, integrity and morality in the exercise of public power, especially when that power is increasingly shared with private elites.

Technology is both a driving force and an enabler of the fundamental changes which are taking place within the various governance processes. Governments not only participate in the emerging information society, they also facilitate it and will be responsible for dealing with its consequences. As Bellamy and Taylor (1998: 6) point out: "governments at the international, national and municipal levels are seen as the key instruments through which the not always compatible, social and economic objectives of the information society will be secured." This statement probably exaggerates the extent to which the processes of the information society are under direct government control. The authors go on to state that "... it is important to recognize that the information age is being shaped as much by the economic, social and political arrangements from which it has emerged, as it is by the technological innovations on which so much emphasis is placed" (Bellamy and Taylor 1998: 19). The different ICTs have inherent informational and communication properties, but the political choices they present are shaped by the wider environment and the specific institutional context in which they are applied.

Some futurists use superlatives and hype to describe the inherent democratizing potential of the new technologies. In his book *Growing Up Digital: The Rise of the Net Generation* (1996), Don Tapscott argues that future generations of citizens will not accept the disempowerment of today's governing processes. "Once the N Gens come of age," he predicts,

"democracy as we know it will be finished." People who have grown up in the information society will no longer accept the ossified procedures of representative democracy, the reliance upon hierarchies and authoritative decision-making structures. Instead they will insist on networks, interactivity, responsiveness and open discussion.

The pro-market / pro-business *Economist* magazine (October 30, 1999, p. 23) recently described the information society as a potential "godsend for the liberal political tradition." The new technologies, especially the Internet, are in the spirit of 18th century liberalism: freedom of choice, freedom of speech, freedom of information and the dispersal of power. According to *The Economist*'s vision, the Net will empower individuals, allow them to escape the coercive powers of taxation, force governments to curb their expansionary tendencies, create global economic links and networks beyond the control of particular national governments, and permit spontaneous communities, based upon common interests not geographical proximity, to bloom. Having described this capitalist nirvana, *The Economist* acknowledges it is not inevitable, but "at the very least, computerization is helping to push political debate in the right direction: linking market freedoms with wider personal freedoms and suggesting that the only way that government can continue to be useful is by radically streamlining itself for a more decentralized age". (*Economist*, October 30, 1999, p. 28).

Some of the attributes of ICTs which are cited as having democratic potential are the following:

- they promote political equality by equalizing access to political information
- they promote open government; facilitating greater input into the political decision-making process and thereby engendering a stronger sense of engagement
- they present opportunities to rebuild old and to build new communities of shared interest
- they have educational potential, promoting better informed dialogue on public problems and the development of people as citizens capable of taking responsibility for their own lives
- they facilitate what is called, in the UK, "joined up" government in which policy is joined to operations, programs are integrated horizontally and departments connect vertically to customers through one-stop service provision
- they lead to the development of new organizational designs, to the flattening of hierarchies, and to increased autonomy for front-line staff, allowing them to be more responsive to their clients
- they promote greater accountability by both politicians and public servants by making information on performance more readily available to a wider audience than in the past.

In summary, the new technologies represent an opportunity to create a new democratic

order in which the traditional constraints of time, size, access and knowledge are overcome or at least seriously reduced.

Not everyone, of course, agrees that the vision of a wired-up society is both inevitable and good for democracy. To match the positive picture presented above, there is a negative alternative consisting of the following:

- ICTs will eliminate or reduce the role of intermediaries between government and the people – like political parties and legislatures
- isolated individuals will be more exposed to manipulation by political and economic elites through the use of sophisticated tools to capture and to shape public opinion without the benefit of public debate
- a cynical public will not take advantage of the new technologies to deepen their knowledge of public issues or make a greater effort to influence the policy process
- rather than strengthening a sense of community, the new technologies will promote further fragmentation and loss of social cohesion as citizenship becomes increasingly privatized
- rather than promoting greater equality through the availability of a free information superhighway, ICTs will instead become an expensive toll road based upon user fees and only well-financed, narrow, specific-interest groups will make use of it, thereby reinforcing their existing advantages in the policy process
- politicians have so far shown little commitment to more participatory models of democracy, but are choosing instead to restrict use of the new technologies to improve service delivery based upon a shallow conception of citizenship as consumerism
- the new technology permits the centralization of control over information and communication, making new kinds of surveillance possible and threatening personal privacy which is a cherished democratic value
- greater exposure to "raw" public opinion could cause politicians to respond hastily; genuine democracy requires time-consuming interaction, deliberation and patience
- digital reasoning is binary: it promotes yes versus no choices, whereas political reasoning in a pluralistic democracy must be complex, nuanced and accommodating of differences.

In summary, critics of the new technologies fear the rise of a plebiscitary form of majoritarian democracy in which a justification for government action is assembled from the manipulated and unconsidered prejudices of private persons reflecting private interests.

Both the optimistic and the pessimistic views of the future of democracy presented above are premised on the assumption that the new technologies are in some way beyond our control.

The viewpoint represented by this paper is that technology may have its own evolutionary logic but it is not unstoppable: there are opportunities where its uses and impacts can be managed. Technology can help democracy, but only if programmed to serve democratic values. If left entirely up to the market, technology will simply reflect commercial imperatives. What private firm will take it as its duty to explore the democratic potential of the technology? Benjamin Barber makes the point persuasively: "The trouble with the zealots of technology as an instrument of democratic liberation is not that they misconceive technology but that they fail to understand democracy. They insist that the market-generated technology can, all by itself and in the complete absence of human willing and political cooperation, produce liberty, social responsibility and citizenship" (Barber 1998-1999: 586-587).

Given the unknowable nature of technology's impacts, both positive and negative, governments will have to accept responsibility for monitoring and managing the social consequences – however unfashionable and difficult that task sounds today. For governments to perform this task, they will need a greater sense of what kind of democracy Canadians want in the twenty-first century than presently exists.

The next section of the paper examines how the new technologies have been applied within the Canadian policy process. To date, those applications have been extrapolated mainly from the consumer model of the commercial marketplace. It may require citizens to demand a voice in technology policy for the democratic potential of ICTs to be realized.

V Parliament and ICTs

In Section III of this paper, the theory that Parliament had lost ground to other institutions and actors within the policy process was examined. A number of explanations were offered to support the decline-of-Parliament theme. It was suggested that "decline" may not be the right word because it implies there was once a period when Parliament played a powerful role, whereas in practice from the beginning of the country dominance by the political executive has been the pattern. Second, most of the talk of decline is based on attempts to measure Parliament's direct contributions to law-making, and such measures may miss the indirect and diffuse influence of Parliament (operating in conjunction with other institutions and processes within society) in setting the agenda and climate of ideas for policy-making. Finally, concentration on Parliament's policy-making role ignores its other broad functions of representation and systems-maintenance within the Canadian political system.

These three broad functions of Parliament – policy-making, representation and system-maintenance – overlap in practice in terms of the actual activities involved. All will be affected by the emergence of an IS and the use of ICTs, both outside and inside the Canadian political system. Of all the institutions and actors involved with the Canadian policy process, Parliament may have

the most to lose in terms of the impacts of the new technologies. While ICTs offer opportunities for Parliament to strengthen its representational and policy-making roles, there is also a legitimate concern that it will increasingly be squeezed between a better informed and demanding public, a wired-up political executive able to monitor and manipulate public opinion, and a public bureaucracy able to offer user-friendly, integrated and instantaneous service to its clients. If the new technologies make plebiscitary democracy and bureaucratic responsiveness the more prevailing pattern, there could be less and less reliance upon elected (MPs) and appointed (Senators) representatives in Parliament as channels of communication with governments and as liaison agents with the bureaucracy on behalf of citizens.

At this state in the development of our knowledge about the use of ICTs in the legislative process, statements about the long-range implications must remain in the realm of speculation. There are, to my knowledge, no systematic surveys of the uses of ICTs by legislatures and individual legislators at the national and the provincial levels in Canada. At best, what we have are "spot surveys" of the development of web sites by Canadian legislatures and the use of ICTs (such as web sites, e-mail, the Internet videoconferencing, etc.) by individual Canadian legislators. Available sources on this topic are listed in the bibliography under the heading of *Canadian Parliamentary Review* where most of the articles describing such developments appear. In the absence of Canadian data, findings from other national legislative bodies will have to provide the foundation for the discussion of the potential impacts of ICTs on the Canadian legislative process.

In 1999, the Institute for Electronic Government, funded by the IBM Corporation, surveyed 4,506 legislators in fourteen European countries on their use of ICTs (Caldow 1999). The sample was drawn only from "wired legislators"– those who had e-mail addresses – and the survey was administered via e-mail. A total of 436 legislators from national, regional and municipal governments responded. Some of the highlights from the survey were as follows:

- the more "wired" the legislator, the more likely she or he is to engage in multiple digital practices at increasingly strategic levels; for example, 95 percent use e-mail to conduct daily business, but only 47 percent own laptops with Internet connectivity
- a "digital divide" separates political candidates and their campaigns; 39 percent of respondents have web sites, but only 31 percent of them used their web sites in campaigns
- most legislatures have not evolved their institutional web sites beyond descriptive "brochure" content; only 28 percent provide any kind of interactive capability
- elected officials at the national level are more "digitally advanced" than their peers at regional and municipal levels

- despite considerable uncertainty about web-enabled technologies across the democratic spectrum, legislators know that it is important to move ahead and are demonstrating leadership
- elected representatives believe that information technology will enhance democracy (nearly 75 percent of respondents).

It is important to note that these optimistic findings reflect responses from early adopters of ICTs among the European legislative population.

A more qualified and balanced review of ICT developments in a number of national legislative bodies is contained in the "theme issue" of *Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics* Vol. 52, 3 July, 1999. Articles by academics and parliamentarians examine developments in the legislatures of Denmark, Germany, the United Kingdom and the United States. While the articles lack the empirical survey findings of the IBM report, they provide a more qualitative interpretation of how ICTs are increasingly, for better or worse, impinging upon the parliamentary process. The editors of the volume state their main concern is whether ICTs are "enlarging, constraining or reducing democratic opportunity." Not surprisingly, the fourteen contributors to the seven articles do not come anywhere close to reaching an unequivocal and unanimous conclusion to this fundamental question.

Instead of trying to summarize the various perspectives, only a sample of the more important findings and observations will be presented here:

- public cynicism towards politicians and political institutions is caused in part by a "crisis of political communication" because the public is exposed to poor quality information regarding the parliamentary process
- the advent of ICTs is described as the third information revolution in parliaments, with the other two being the development of the printing press and the introduction of radio/television. Originally distrusted, then grudgingly accepted and regulated, eventually radio/television became an integral part of the institution
- if ICTs are to become an institutionalized feature of parliamentary life, users must know how to employ the technology – this includes parliamentarians, their staffs and the people with whom they interact
- while most parliamentarians in all the countries are making growing use of ICTs, many approach the new technologies with caution. Several reasons were offered: belief in the superiority and greater political acceptability of traditional mechanisms of communication with outside parties; habit; unfamiliarity with the new technology; lack of time, staff and money for tasks like updating home pages; fear of a deluge of e-mails (mass mailings called "spamming"); the lack of incentives in executive-dominated legislatures to utilize the new technologies for policy research; and the limited demand from constituents for access via electronic routes.

Despite these obstacles, as the communication infrastructures serving parliaments change, so too will the dynamics of parliamentary democracy.

ICTs will affect both internal and external activities of Parliament which support its three broad functions. An "inside" versus an "outside" interpretation of parliamentary behaviour is admittedly artificial since most of the behaviour of MPs occurs with an eye to how it will be perceived by the public and whether it will lead to support for re-election. In terms of internal benefits, ICTs could:

- allow for better time management
- facilitate better record keeping and office management
- permit greater continuity of work when time is split between Parliament and the constituency; the use of laptops will allow parliamentarians to connect with Parliament Hill or their riding from anywhere on the planet
- allow access to outside sources through use of technologies like the Internet, Intranets, CD-Roms and other sources
- allow access to parliamentary schedules, debates, committee proceedings, status of bills, etc., for Parliament and other legislatures on-line
- provide a basis for MPs/Senators to question ministers and senior public servants more effectively since performance reports from over 80 departments and agencies are now available on-line.

To date, most of the use of ICTs has been for internal purposes.

Limited experimentation with the technology to interact with outside parties has occurred. Reform Party MPs have used a mix of both telephones and television to consult their constituents:

- in 1994, Preston Manning and four other Calgary area MPs organized a television program on physician assisted suicides with experts discussing both sides of the issue. Manning then presented his viewpoint and the public was invited to call in and vote. Of an audience estimated at 20,000 people, 1,533 voted by phone
- several Reform MPs have done telepolling by assigning constituents a PIN number and inviting them to vote on issues like budgets, federalism and the Young Offenders Act. Turnouts in such polls ranged from 600 to 15,000 in constituencies containing 80,000 to 90,000 voters.

William Cross (1998a) explains the low participation rates on several grounds: the small audiences for community cable programs (on which Reform aired its programs), the lack of access to the necessary equipment (touch-tone phones and cable TV), the fact that respondents are self-selected and are likely to be activists, and the presumed futility of the exercise since it is assumed

that governments will not listen.

Future developments are likely to involve such mechanisms as the following to open up the representation and policy-making processes within Parliament:

- more extensive use of e-mails and web sites by parliamentarians to keep in touch with constituents
- the use of interactive web sites and the Internet to seek public input on draft legislation
- electronic petitions, rather than printed documents which could be received and printed in Parliament
- electronic access to voting records for voters as a way to enhance accountability
- electronic surveys of constituent opinions before parliamentarians take public stands on controversial issues
- the use of video-conferencing to allow for long-distance evidence to be given by witnesses before parliamentary committees
- the fusion of digital broadcasting with video-conferencing equipment to allow members to follow Parliament and its committees, even participate in debates, from their riding offices
- the distribution of digital video images of parliamentary proceedings on the Internet to allow people to keep up with issues and to solicit their opinions.

At this point, these developments represent the potential of ICTs, not the reality. Thus far, the new technologies have had limited impact on how Canadian parliamentarians interact with constituents and on their role in the policy process. ICTs are being used mainly to distribute and receive more information faster. The public still prefers the traditional ways of communicating with their elected representatives; i.e. by telephone, letter and, better still, face-to-face meetings with their representatives. Access to wider sources of information allow for far more challenges to the government, but the adversarial nature of Parliament means that many MPs/Senators continue to approach the gathering and interpretation of information with the goal of "scoring political points" in the permanent election campaign which is the essence of much, though not all, parliamentary activity.

In summary, on their own ICTs will not increase the policy role of Parliament. In the private meetings of the party caucuses, better informed backbenchers may be in a better position to influence their leaders and opposition MPs may have more knowledge to challenge ministers on the floor of the House of Commons. However, an enhanced policy role for Parliament will depend on more than the greater availability of information; it will require a change to the political culture of Parliament. This would involve, in general terms, a willingness by governments to allow for greater parliamentary influence over the shaping of policy and the supervision of the bureaucracy and, in return, the adoption of a more constructive approach by opposition parties to debates over policy and administrative matters.

Interestingly, it appears that Canadians at large would like to see Parliament adopt a more consensual approach to decision-making; apparently they are turned off by the negative theatrics of the ongoing party battles which "appear" to predominate in Parliament. "Appear" is the right word, because most members of the public gain their impression of the institution from the highly selective coverage provided by the mass media. Most of that coverage focuses on the adversarial and negative features of the parliamentary process because stories featuring disagreements, accusations, misdeeds, and the clash of personalities fit with the media's definition of what is newsworthy. The availability of on-line access to parliamentary proceedings may add balance to public perceptions, provided people use future web sites. Televised proceedings of the House of Commons have been available since 1977, but the number of Canadians who are regular viewers has been relatively small. More interactive forms of broadcasting via the Internet might attract a larger audience over time. If most Canadians continue to see party conflicts in Parliament as disturbing and unproductive there will never be a large following for parliamentary broadcasts regardless of the medium. Disagreement, conflict and competition for power, however, are both inevitable and healthy within a democracy, if collective choices for society are to be made and if consent and support for such actions are to grow.

VI Political Parties and ICTs

Political parties have been seen as central to the process of representative democracy. Political scientists have assigned various functions to parties: structuring the vote, mobilization of the mass public, recruitment of political leaders, performance of the roles of government and opposition, formation of public policy, and the aggregation and brokerage of various interests to encourage non-majoritarian decisions, based on consensus and compromise. Although Canadian parties have not always lived up to this lofty definition of their functions, their capacity to promote political discussion, to structure political debate and to broker competing interests, remains unrivaled by other institutions in society, such as the bureaucracy, pressure groups and the media, which have increasingly come to share in the performance of these functions. (Meisel and Mendelsohn, 1995) Despite the central importance of political parties, they have been, until recently, little recognized in public law and subject to very limited regulation by the state. During the past three decades, electoral law and parliamentary rules have acknowledged that parties are crucial to representative democracy, but the traditional view that they are essentially private institutions continues to be promoted by party elites.

The nature of political parties has changed in the past in response to the emergence of new technologies. This has been especially evident in connection with the rise of television as the principal source of political information for Canadians. Television was first used in Canadian federal elections of the late 1950s, but really came into its own as a campaign medium during the 1960s. The result was to "privatize" a great deal of political experience. During earlier

decades campaigns consisted mainly of public events: national leadership tours, political rallies, all-party candidate debates, shopping-mall tours and face-to-face meetings with voters. Increasingly, politics took place mainly in the private setting of Canadians' living rooms in front of the television. Events were staged and carefully choreographed to fit the visual demands of television. The dominance of television gave rise to a new breed of political professionals — pollsters, advertising executives, spin doctors, etc. — who displaced traditional party elites and local, volunteer activists. Campaigns were increasingly centralized around the leader and his/her entourage of paid advisors.

Competition for control of the dominant media "frame" around a candidate or an issue became the essence of media relations. "Politicians compete with each other, and with journalists, to control the news frame" (Fox 1999: 94). Campaign reporting gave less and less attention to the policy positions of leaders and parties and instead focused on the "horse race" aspects of campaigns. Also, reporters became a more intrusive presence in the coverage. An analysis of the 1997 federal campaign concluded that the leaders' sound bites clocked in at between two or three seconds, leaving the bulk of the TV time for coverage of political events very much up to the whim of reporters (Fox 1999: 49). In summary, television and the new election technologies (polling and mass marketing) made Canadian political parties more electoral than policy machines and also made them more leadership driven and dominated than in the past.

The idea that political parties are in decline, that they no longer serve as the sole or even the primary link between government and the governed was examined in Section III of this paper. It was argued there that the party decline thesis seems to have been overstated. The emergence of the new information technologies has been seen as an opportunity for political parties to renew themselves through improved communication, greater internal participation, access to better knowledge for policy-making and restoration of their role as the main intermediaries between citizens and governments. An alternative scenario, however, is that ICTs will hasten the obsolescence of parties by allowing leaders to interact directly with citizens, with increased opportunities for the manipulation of public opinion and with declining reliance on the party organization by individual candidates to get elected. Research into the relationship between parties and the new technologies has been limited, but certain trends can provide the basis for some informed speculation. It may be that the future of Canadian political parties is neither increased obsolescence nor renewal as mass democratic institutions, but instead, their continued evolution toward leadership-driven entities which reach the electorate directly and do not depend on their membership for winning and keeping power. In this scenario, parties remain viable by ignoring ideology and the beliefs of their members in favour of tapping into, shaping and responding to broader public opinion within society as a whole

Political scientist Heather MacIvor (1996/97) has examined two areas where parties have used ICTs: party leadership selection and communications between party organizations and their members. Nineteen of Canada's major federal and provincial parties have switched to various

forms of universal membership voting (UMV) as a substitute for the traditional leadership convention. There are various forms of UMV, but televoting from a central party location or home is the most relevant here. MacIvor speculates that the new technologies, ostensibly designed to increase participation in the political process, have actually reduced membership participation in the selection of party leaders. She notes the low turnout rates for the televoting within the parties, with a high of 49 percent and a low of 20 percent of eligible members bothering to vote. Technical problems and eligibility issues may account in part for the low turnouts, but MacIvor also speculates that many members could not be bothered to perform a duty which does not involve a gathering with their political friends.

A 1993 survey of constituency association presidents of the Liberal, Progressive Conservative and Reform parties found strong support for universal membership voting. Half of the Liberals, two-thirds of Reformers and three-quarters of the PCs believed that their parties should introduce election of leaders by a direct vote of all party members (Cross 1998: 47). These findings help to explain the subsequent move by all three parties towards various procedures for direct election. According to Cross (1998) the principal concern regarding election was the loss of consensus-building opportunities derived from the convention process. In the past, bringing delegates together from all parts of the country allowed people of different regional, linguistic and social backgrounds to share perspectives over several days and to hear the leadership candidates address their particular concerns. "In parties with deep regional, linguistic or rural – urban cleavages," writes Cross, "the loss of this collective decision-making opportunity may thwart attempts to build consensus" (Cross 1998: 48).

A related concern about televoting for party leaders is the temptation for candidates to ignore regions of the country where historically the party has been weak. To address this concern with respect to Quebec, the Progressive Conservative party adopted rules providing for the allocation of an equal number of votes to all 301 ridings and for those votes to be cast in proportion to the leadership preferences of party members within each riding. In theory, this gave all leadership candidates an incentive to address the concerns of all regions.

A second use of technology by parties is to keep in touch with their members. For this purpose, parties have created 1-800 numbers, computerized membership lists, e-mail, web sites, electronic-voting at policy conventions and some experimentation with electronic forums. Broader distribution of ICTs within society and more user-friendly technology may create an opportunity for greater participation in political parties, but given the general public's negative perceptions of parties it will take more than access to improved technology to increase party membership beyond the three percent of the electorate who currently belong. According to reliable estimates, Canadian party membership's figures are among the lowest in the Western world (MacIvor 1996/97:16).

It is in connection with election campaigns that Canada's political parties have made the greatest use of ICTs. Astute polling, combined with the merger of diverse databases, has

enhanced the capacity of political parties to make use of the speed, relative low cost and targetability of the new technology to segment the electorate. The primary purpose of party polling is not to determine who is ahead, but rather to find out what kind of people are for, against or undecided and why. Polling data can be combined with "geodemographic" lists (available from wholesale list brokers) which indicate where people with different social backgrounds are located. On this basis, parties can target campaign messages to different sub-groups. Messages can be tailored to reinforce the soft-favourable, to persuade the undecided and to convince the soft-opposed. After polling and focus groups have revealed what people are thinking, messages can be crafted to strike all the responsive chords, and direct-mail technology allows parties to send different messages to different audiences (Armstrong 1988). Direct mail has been described as "the silent killer" because it allows parties/candidates to attack their opponents without their necessarily knowing it. Highly personalized letters, conversational in tone, which rely on "involvement devices" (surveys, fax-backs, gifts, etc.) are used to recruit members and to raise funds. The development of cheap and easy-to-use desk-top publishing systems can be linked to geodemographic lists to permit a blitz of letters purporting to come from the party leader or some other party luminary.

Sophisticated telemarketing technologies have also been adopted by parties. Almost all Canadian householders have a telephone, making coverage much wider than for e-mails and faxes. The use of computer-based technology, called a predictive automatic dialer, means that all the dialing is done automatically, by passing answering machines. Once a voter is engaged on-line, the party worker follows a carefully written script, which often leaves the impression that the voter is talking to someone near the top of the campaign structure. Follow-up letters can be sent immediately to floating voters.

There is a rapidly growing use of the Internet and web sites by political parties during election campaigns. During the 1997 federal election, all major Canadian political parties mounted their own "home pages" where biographies of leaders, party platforms, candidate listings and responses to late-breaking events were featured. According to the Liberal pollster, there was moderate use of the party's site and most of the users were the media. In the past, media representatives used the wire services to get information, but now press releases were available directly from the source. Web sites can be used as well to sign up members and to raise money. Party leaders have also gone on-line to do question-and-answer sessions. The reliance by parties on web sites is likely to grow because they allow parties to appeal directly to voters without the sceptical filter of the news media interpreting every position and statement.

To date, the mainstream parties in Canada have resisted more widespread use of the new technologies to promote direct forms of democracy. It has been argued that direct democracy is incompatible with our parliamentary tradition, with responsible government, with executive federalism and with the necessity of "brokerage politics" in a national political community which is divided along regional, linguistic, ethnic, economic, and other lines. In a fractured country like Canada, it is often suggested that parties must accept as their primary function the

promotion of national integration through the formulation of policies based upon compromise and consensus. Through the intermediary of parties – operating through elections, party conventions, Parliament, party caucuses and Cabinet interests – are articulated, aggregated and incorporated into policies which hopefully transcend the narrower, more parochial perspectives which comprise raw public opinion. By incorporating minority interests into their decision-making structures, parties help to ensure that majorities do not systematically exclude the concerns of the others. Widespread reliance upon unrefined public opinion, which has not been informed and perhaps moderated through collective debate, could weaken this brokerage role of political parties.

It must be acknowledged that Canadian political parties have not always fulfilled the lofty ideal of formulating policies which transcend differences within society. At times, parties have made narrow regional appeals and gained political ground by attacking other parts of the country. For example, the perception of excessive majoritarianism of parliamentary democracy and the dominance of the national policy process by the concerns of the more populous provinces of Ontario and Quebec has led to the emergence over the years of a number of Western protest parties. It is also the case that the traditional parties have been most successful at aggregating interests at the level of votes; they have not had nearly as much success in reflecting the plurality of values and interests found in society in their internal operations. For example, delegates to the conventions of the traditional parties were in the past drawn mainly from the founding English and French groups and were predominantly middle and upper class in their social background. Affirmative-action type policies of the parties have changed this situation somewhat. Finally, the parties have not encouraged strong, internal democracy in terms of ongoing debates over policies and holding leaders accountable to the rank-and-file members. Parties have become predominantly election machines and even during the election period, power has increasingly been centralized in the hands of the new professionals who are skillful at using the new electoral technologies.

William Cross (1998) and Matthew Mendelsohn (1996) have argued that the traditional Canadian political parties, by emphasizing their roles as consensus-builders at the expense of meaningful membership participation, have contributed to voter dissatisfaction with elite-dominated decision-making processes. Both authors contend that political parties can and must increase opportunities for meaningful membership participation in policy development, leadership selection and candidate nomination without jeopardizing their consensus-building capacity.

In support of this argument, Cross (1998) points to the hybrid approach to leadership selection adopted by the Ontario Liberal Party. In this process all party members vote both for their leadership choice and for convention delegates. While delegates are compelled on the first ballot to vote on the basis of the outcome of the constituency vote, on subsequent ballots they are freed from the obligation to reflect local sentiment and can respond to a brokerage dynamic in the convention if that emerges.

Living alongside the United States gives Canadians a false impression of how direct democracy must work, according to Mendelsohn (1996). "The central qualities of American direct democracy – its majoritarian, non-deliberative and disorganized structure – run contrary to Canada's political culture and institutional history" (463). He offers a proposal which will supposedly revitalize parties through the incorporation of increased citizen involvement. He advocates the use of the initiative device as a means by which citizens can place issues on the agendas of governments. Rather than having narrow, special interest groups draft initiatives, they should be drafted and debated through party conventions and then submitted to the public. Mendelsohn describes this as "direct democracy's 'Canadian way': more organization, mediation, brokerage, deliberation and checks on the momentary will of the majority" (463).

Clearly there is a possible middle ground between the brokerage politics model of political parties which are elite driven and depend on largely passive consent from their members, and a direct democracy model which seeks to involve members more continuously through unmediated processes like initiatives, referenda and recall provisions. ICTs can play a role in the development of mixed models of intra-party democracy if that is the direction that parties decide to go.

VII Other Institutions in the Policy Process – Pressure Groups, The Media and the Public Service

Pressure groups have always been influential actors in the Canadian policy process, but there is greater acknowledgement today of the important role they can play in the shaping of legislation, budgetary policy and administrative decisions. While not officially part of government, pressure groups play a central role in representative democracy and governance. They perform many of the same functions as political parties, with the important exceptions of not trying to put their members in elected public office and not having to aggregate interests beyond the segment of society they represent.

The number of pressure groups acting to influence governments on behalf of their members has increased for several reasons:

- the evolution of a more complicated, specialized and interdependent society
- the emergence of new cleavages within society
- the expanded role of governments
- the dissatisfaction with traditional representative mechanisms of elections, parties, Parliament, etc.

- the encouragement received from governments through the creation of advisory networks and the enlistment of groups as partners
- the greater media attention to the role played by pressure groups, causing new groups to form
- the improved communications technologies.

The last point – better access to information and the ability to communicate rapidly and inexpensively – has undoubtedly contributed significantly in recent years to the proliferation and strengthening of pressure groups. Many of the so-called new social movements – women's groups, environmentalists, the disabled, gay organizations, animal rights, peace and other groups – have benefited particularly from the new technologies because they are diffuse, loosely structured, often poorly funded and shifting in the focus of their concerns. The perceived success of these new social movements both reflects and reinforces the declining deference towards elites and has increased the public's interest in improving mechanisms for holding public officials accountable and in creating new opportunities for direct participation.

The strategies and tactics used by the more successful pressure groups have not changed dramatically due to the new technologies. Established groups rely mainly on continuous interaction with ministers and public servants on the basis of an underlying philosophy of elite accommodation and mutual support. Having gained institutionalized status in terms of their standing with public officials, the main pressure groups are prepared to compromise on issues and to forego public attacks on governments when their demands are rejected in order to preserve their ongoing access to the key decision-makers. Senior public servants are the preferred targets of lobbying efforts, even ranking ahead of ministers. This pattern reflects the fact that policy is formulated at the working level within departments and that, to maximize their impact, interventions must occur early in the policy cycle when policy is taking shape. Representatives of rich and powerful groups can pick up the phone and arrange a meeting with the relevant public official in order to make their point in the corridors of power. They seldom have to use e-mail alerts or the Internet to mobilize coalitions when they are caught off-guard by a government policy initiative.

The new social movements are less involved with discussions over policy at the pre-parliamentary stages. They rely less on low-key, discreet, quiet diplomacy with people in the inner circles of government. Often it is the historical and symbolic nature of their cause – such as Aboriginal peoples and women's rights – which provides moral leverage with government decision-makers. However, for such leverage to work requires publicity for their cause through participation in parliamentary and other hearings, media campaigns, and protest activities of various kinds. The new technologies have probably shortened the reaction time of the new social movements, facilitated the formation of coalitions and enabled them to deluge governments with communications from their members.

The success of groups in influencing public policy depends upon a number of factors:

- the compatibility of their general values, goals and tactics with the country's political culture and whether they are therefore perceived as legitimate
- the popularity of the issue on which they are campaigning at the time
- the status of the group within society, but particularly its reputation with government officials
- the cohesion and continuity of the group
- the resources (including money to buy knowledge) and organizational capability of the group
- the political sophistication of the group, particularly its knowledge of the policy process and the machinery of government
- the adaptability of the group; its willingness and capacity to adapt its goals, strategies and tactics in response to changing circumstances.

In general, ICTs have not altered these success factors. They have opened up new and faster channels of communication with governments and among groups themselves. Information about government organizations and programs is more readily available on web sites. This may reduce the demand for the services of so-called "for-hire" lobbyists; clients will be more reluctant to pay such firms money for repackaged information which is readily available on the Internet. However, the ability of lobbyists to identify and to gain access to key decision-makers – which seems to be their most valuable asset – will not be adversely affected for the foreseeable future. Their knowledge of who is in charge, how the system works and how to structure messages for maximum impact will continue to be a valuable resource, especially for groups who cannot afford full-time representation in Ottawa.

As mentioned above, the *public service* is the preferred target of the lobbying efforts of organized pressure groups, which is a reflection of the fact that public servants play an influential role during all phases of the policy cycle from the point of problem identification and diagnosis through to implementation of programs and projects and the evaluation of their progress. All of the core public service functions are affected by the new technologies.

In terms of input to the policy process, ICTs facilitate the informationgathering and synthesis role performed by public servants. There are more numerous and more readily accessible sources of policy intelligence available to public servants through the use of e-mails, web sites, intranets within government, etc. Interaction with other orders of government, with pressure groups and with private parties engaged in the joint provision of projects and programs is facilitated by the new technologies. The public service is being exhorted to become a learning organization capable of anticipating change and adapting quickly. This implies that the old internal power structure based upon authority and control must give way to the power of new knowledge and new policy ideas. Policy work will become less focused around individual disciplines; instead, multidisciplinary, interorganizational task forces with shifting focuses and composition will become more the norm. The influence of the bureaucracy within the policy process has always depended greatly on the possession of large amounts of specialized

information and knowledge, and the new technologies reinforce this advantage, especially at this stage when these technologies are not evenly distributed among various segments of society.

The new technologies enable the wider and more immediate dissemination of information from government and have the potential to create new forums of consultation with citizens over policy and administrative matters. It is often claimed that ICTs will cause a move away from centrally controlled hierarchies to more informal, decentralized, loosely-structured networks. Decentralized policy-making is held to be more open, more responsive, and hence more democratic. Two qualifications are worth noting. First, there are many studies which suggest that the "politics" of the wider organizational context play a crucial role in determining the use of ICTs. On strategic policy questions of a sensitive nature, the existing power structure controlled by the Prime Minister and the Cabinet is not likely to support more decentralized, consultative approaches. Second, the act of decentralizing in itself does not lead to greater public participation or democracy, even if the barriers to access are removed, and they will not be removed for everyone for some time, if ever. Even when the majority of people can go online, the quality of the information they receive and their capacity to utilize it will vary widely.

A third set of impacts of ICTs will be to support policy and administrative coordination, program integration and performance management. In the United Kingdom, the Labour government of Tony Blair has coined the phrase "joined up government" to describe the use of ICTs for achieving direction and coherence throughout the policy cycle. Although vague, the phrase "joined up" seems to refer to three broad types of integration:

- joining policy-makers to the operational tiers of government at a time when more programs are being delivered by semi-independent agencies or by third parties on a contract basis
- joining up departments and non-departmental bodies horizontally to attack the so-called "silo problem" of functional specialization which prevents governments from dealing "holistically" with problems
- joining up organizations on a vertical basis within and across levels of governments to provide better service to customers through mechanisms like "one-stop" outlets and electronic access (Bellamy 1999).

As part of this process of administrative reform, ICTs also hold the promise of reduced cost and improved quality in service delivery. Information on programs and eligibility requirements can be disseminated more widely and quickly. Electronic kiosks and web sites can facilitate searches. Electronic transactions can remove the frustration of long lineups, telephone relays, and slow-footed bureaucracies. Redress mechanisms which work more quickly can be created. ICTs also enable governments to set performance targets or expectations, to measure what is accomplished and to report publicly on results. Service satisfaction can be measured more easily with electronic polling. Over time, if performance improves, if service standards are

raised and more people come away feeling positive about their encounters with the public sector, the image of government and the public service might improve. A more accessible and user-friendly bureaucracy, which treats "the whole person" rather than asking individuals to navigate the jurisdictional maze, may reduce the role of parliamentarians as liaison-agents (ombudsman-like figures) on behalf of their constituents.

The *media* are important within the information society because they gather, interpret and disseminate information. In the process, they help to frame issues and to set the agenda of society. The digital revolution and the emergence of new ICTs are challenging and transforming the "old" media and causing convergences across previously separated industries. There have always been conflicting models and interpretations of the role of the media within society and the political process. These controversies have been heightened by the recent trends within the media system. Very contradictory predictions are being made about where the new media are heading and what the implications are for democracy. Only the broad themes emerging from these debates can be highlighted here; there is not the space to explore the controversies in depth.

The structure of the Canadian mass media system and the growing concentration of ownership raises concerns about free speech and a plurality of voices within a democratic society. As illustrated by the recent spate of mega-mergers, there is growing horizontal and vertical concentration in the media, raising issues of pluralism at both the production and the distribution levels. Whether driven by their owners, publishers, editors, reporters, advertisers or audience tastes captured by focus groups (which of these sources "control" content is controversial), the media often have their own agenda and interpretation of events. They do much more than merely hold a mirror up to events within society. The concern arising from concentration of media ownership and cross-ownership to other industries is that, as agenda-setting institutions, the media will limit public debate to "safe" issues which do not challenge the economic and political status quo, whether from the left or the right.

Governments and their regulatory bodies seem to have forsaken any role in limiting media concentration on the grounds that technology and intense global competition make this impossible. Instead, the CRTC embarked earlier on the deregulation of the broadcast and telecommunications industries and announced in 1999 that it would not even try to regulate the Internet. Ironically, that technology was developed in the public sector and was turned over to the private sector; in Canada's case, Ca*net became CANARIE under the control of Bell Canada. Critics also suggest that government changes to copyright, patent and trademark law have turned knowledge into the intellectual property of Canadian corporate giants like Rogers, Hollinger, or multinational firms like AOL-Time Warner, to which Canadian companies are linked.

Technological enthusiasts insist that the new media defy regulation and that the inventiveness of people and ease of entry will always lead to new challengers to existing giants.

Optimists also insist that the new technologies are inherently democratizing; they will produce many media sources, with diverse content, delivered to fragmented and active audiences. Mainstream media will be forced to share their agenda -setting roles in society.

According to media critic David Shenk, there is risk in this potential multiplication of media sources. The Internet, he argues, causes "cultural splintering. It fosters tribes, and sub-cultures, not communities" (quoted in Fox 1999: 195). The territorial definition of society becomes far less important. Governments will face electorates who are narrower in their outlooks. They will have different sets of expectations, demands, standards, and attachments to traditionally common values and institutions may decline.

Enthusiasts of the new technologies suggest they will turn the news-gathering business upside down. There will be fewer barriers and more information providers and users. Rather than waiting for so-called authoritative sources like television networks and newspapers to tell them what is newsworthy, audience members can create their own news and disseminate it at limited cost. Already the news cycle has been greatly accelerated, as seen in the 24-hour, all-news services. Not only does this frenzied pace lead to news inaccuracies, it also means that governments are forced to respond more rapidly to events. All-news channels mean more talk and more work for government spin doctors. Reflection, deliberation, substance and patience – all qualities usually thought of as important in democracies – tend to be compromised in this hot-house atmosphere.

Satellites, computers, cell phones and the Internet have changed the way that reporters operate. For one thing, there are fewer reporters, producers and editors. Pool services are more relied upon, especially for international coverage, which means that overseas events are not presented from a "Canadian" perspective. Reporters have been forced to come to terms with the new technologies. In theory they can gain access to a much wider range of sources than in the past and lessen their dependence on "official sources" in government. However, the journalistic community still focuses on the traditional institutions and processes (Prime Ministerial press conferences and Question Period). It still favours news which is readily available (electronic press releases), duplicates what other media outlets are covering (the herd mentality), and is readily understandable to their audiences and readers. In addition to changed news-gathering methods, media organizations have themselves moved into the new era by creating their own web sites featuring background information on stories.

In theory, the new, information-rich media environment offers news consumers more choice. However, as the news and entertainment businesses become closer in ownership and operating philosophy, the goal of maximizing audiences and advertiser revenues forces the media to dwell upon dramatic news, especially bad news. The late Fred Friendly, formerly director of television news at CBS, once observed that because "commercial broadcasting can profit so much from doing its worst, it often cannot afford to do its best" (Friendly 1967). Rather than helping to inform and to mobilize people, the new media organizations may

contribute further to the "media-malaise" by promoting cynicism towards government or simply providing a diversionary, entertaining escape from the real issues facing society.

The information overload experienced by most people today will get worse in the future. To cope with the rising information tide, people have developed "information-processing strategies" (Graber 1988). For example, they don't pay close attention until an issue reaches saturation coverage. They then form their views based on many bits of information they receive, mainly from television news. Also, they assess news in terms of its positive and negative orientation, and even though they claim to screen it out, negativity in news captures the public's attention more than positive stories. In the future world of numerous competing information outlets, judging the reliability and objectivity of sources and information will become even more of a challenge for news consumers.

In summary, all of the developments in terms of the information society and ICTs place potentially more demands on citizens in terms of knowledge and commitment to the democratic process. The public, however, already feels overworked, stressed, pressured for time and overloaded with information. They also do not hold government in high regard and many react cynically when told their opinion matters. If future trends follow the path predicted by the ICT gurus, the political space between citizens and their elected representatives will shrink. Elites will have less political room to manoeuvre and to accommodate competing interests if public opinion begins to play a decisive role in policy-making. In a world of "push-button" democracy, the quality of citizens and of citizenship will matter at least as much, if not more, than the quality of representative institutions and their members. The concluding section of the paper seeks to synthesize the findings and to offer an interpretation of the most probable future direction of Canadian representative democracy.

VIII Conclusion

Everyone remembers Winston Churchill's observation that "Democracy is the worst form of government, with the exception of all others." Democracy will always be controversial, beleaguered by friends and foes alike, because the fundamental values at stake are both important, open to varying interpretation and not altogether consistent with one another in practice. In the 1993 Massey Lecture, political philosopher Jean Bethke Elshtain stated that in a world of paradox, ambiguity and irony, "the democratic way – moderation with courage, open to compromise with a basic principle – is the rare but now and then attainable fruit of the democratic imagination and, in action, the democratic citizen" (Elshtain 1994: 90).

In assessing the health of any large, complex, pluralistic democracy, insistence on pure principle and perfect practices will produce disappointment and discouragement. There is a natural human tendency to see democratic virtues in foreign models of democracy and in ideal interpretations of our own cabinet-parliamentary model of representative democracy.

As suggested at the outset of this paper there are a number of different models of democracy, each of which emphasizes a somewhat different weighting of fundamental values and principles. A *communitarian* model emphasized the importance of the democratic process to societal integration and the development of a sense of community. Drawing upon classical democratic theory, *participatory* models argue that involvement in public affairs serves as a vital means of intellectual, emotional and moral development leading toward the full development of the capacities of individuals as active citizens. Recognition of the limits arising from distance, time, available technology and the knowledge of ordinary citizens led to the restatement of classical democratic theory to emphasize consent from citizens rather than direct participation. *Representative* models of democracy recognized the obstacles, and competitive elites became the basis for a democratic order. In his famous attempt to make democratic theory more realistic, Joseph Schumpeter wrote: "The democratic method is that institutional arrangement for arriving at decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for people's vote" (Schumpeter 1976: 50). In this view, democratic government is reduced to the choice of key officials in periodic free elections. The function of the electorate is to legitimate government actions by granting their consent; their role is not to initiate or to decide policy. Direct political involvement is limited to the few; for the rest, government can best serve as an expert and beneficent trustee of "the public interest."

Some writers push the narrowing of the meaning of democracy even further. They argue that individual citizens do not have to be particularly well informed or politically active to fulfill their democratic obligations. (See the excellent discussion of these issues in the theme issue on "Public Ignorance" in *Critical Review 12*, 4, Fall 1998). Within all segments of society there are opinion leaders who do the hard work of learning about party platforms, candidates and policy questions. What is important to democracy is that perhaps five percent of voters are activists and news junkies who pay close attention to events and sound the alarm if something is seriously wrong in the country. Taking their cues from such leaders and lacking the most basic information about the political and policy process, the majority of the public is still capable of fulfilling its minimal democratic duty of voting once every four years. In this "realistic" restatement of the democratic model, politics is not central to societal processes, it is only a method of managing public matters, and the real opportunities for the development of people to their full potential arises in the non-political spheres of life.

If one believes the superlatives and hype of the technological gurus, the rise of an IS and the widespread distribution of ICTs will allow us to replace the ossified and discredited procedures and institutions of representative democracy with a more continuous, inclusive, informed and meaningful direct participation of "netizens" (formerly known as citizens), who are plugged into governments at all levels. This study concludes that, for a number of reasons, this image of a future electronic democracy has been oversold and that developments to date have probably reduced democracy rather than strengthened it. Each of the following brief paragraphs seeks to summarize and synthesize the arguments presented throughout.

First, talk of ICTs in general terms fails to take account of the differences among the technologies, their maturity in terms of their inherent properties, their distribution and the uses to which they are currently put. For example, e-mail speeds communication but it is mainly a "private" medium. While web sites are potentially more "public" forums, few visitors to such sites actually engage in one line discussions. Also, political web sites speak mainly to the "true believers"; they are not democratic in the sense of encouraging debate among people with different viewpoints. On line access and Internet use is growing rapidly, but its interactive potential is not fully developed and web consultations work best with smaller, better informed groups than with the public at large. The lack of good software to analyze and synthesize large volumes of public input and the current limits on broadband capacity at reasonable cost are currently constraints. Even with improved and widely dispersed technology, people who are better educated, have higher incomes, belong to strong organizations and have a stronger sense of political efficacy will obtain access to higher quality information, and know how to make better use of it, than people who are more economically and politically marginal in society. In short, ICTs will not be a great equalizing force in the democratic process; they may, in fact, reinforce the advantages of those who are already powerful.

ICTs can reduce the costs of gathering, analyzing and evaluating information to a great extent. Empirical research reveals that the average voter's level of knowledge of political matters is relatively low. For ordinary citizens to take advantage of the new technologies to gain greater information and understanding of government will require an improvement in their negative perceptions of politics and government and a clearer set of incentives to motivate their involvement.

At the beginning of this paper, it was noted that democratic political systems serve multiple, not always consistent, principles and values. Different interpretations of the implications of the IT revolution for democracy give greater weight, usually implicitly, to some of these principles and values at the expense of others. For example, some commentators see the IT revolution as promoting greater economic freedom, limited government and less centralized control over society. This viewpoint elevates individual choice in the economic marketplace over collective choice in the political marketplace. For other commentators who favour a significant continuing role for governments in steering society, the IT revolution represents the danger of societal fragmentation, greater individualism, and widening gaps between the information "haves" or "have nots."

To date, governments have focused most of their attention on the competitive and commercial benefits of the new technologies. Their second priority has been on the use of ICTs in the administrative domains to promote program integration, and the quality and efficiency of service delivery. Any potential democratic benefits of ICTs are third and significantly lower priority.

The earlier sections of this paper examined the interactive relationship of technologies and governmental reform. Technology by itself will not automatically determine the future of the Canadian political process, but it is bound to have an enormous influence on the various actors and institutions involved. Everything will depend on how the technology is used, by whom and for what purpose. The likely developments for each of the main institutions which are involved with representative democracy will be discussed.

Political parties are in disrepute, but representative democracy cannot function without parties. To date, parties have used ICTs for electoral purposes. Party politics has changed from a volunteer, community-based effort to a costly, full-time business conducted by hired professionals. Parties have avoided a serious commitment to rank-and-file participation out of fear that greater membership involvement would compromise their brokerage function of formulating policies which can accommodate diverse interests.

Parliament is organized and operates on the basis of disciplined political parties. It continues to operate on the basis of strong control by the governing party. For a number of reasons, Parliament's approach to the adoption and uses of ICTs has been cautious, reflecting both the reluctance of governments to increase the institution's role in the policy process and the lack of technological knowledge among parliamentarians. In the longer term, the availability of ICTs will make it easier for Parliament to hold governments accountable. They will allow parliamentarians to keep in closer touch with their constituents and public opinion in general. Along with other pressures, ICTs will likely weaken party bonds over the long term. The internal operations of Parliament will, as well, become more efficient through the use of technology.

Pressure groups will continue to grow in influence as channels of communication with governments, and to some extent, as rivals of political parties and Parliament. ICTs will facilitate lobbying efforts, both in terms of gathering information, communicating with governments and mobilizing supporters to put political pressure on government. Rather than equalizing the contest between mainstream established pressure groups and the newer social movements, the entire lobbying process is likely to become more transparent and promote the proliferation of groups pressing their demands upon governments. Finding a consensus to serve as the basis for public policy will become more difficult.

The *media* will continue to play a key role in disseminating information about the political process to citizens and will continue to function as an agenda-setter within society. As the technologies converge (such as the proposed takeover of the CTV television network by BCE), there will be increased pressure to merge information and entertainment values. This trend may compromise the potential role of a better informed media in the broad process of holding governments accountable.

The *bureaucracy* will benefit from the availability of new technologies to support its core functions of policy analysis and design, the coordination and monitoring of administrative practices and the provision of efficient, quality services. IT innovations in the administrative domain will have potentially wider impacts on our political culture, conceptions of citizenship, the nature of representation, our definitions of political space and time, the distribution of power and how policy is formulated and implemented.

Citizens in the emerging electronic democracy will be given more opportunities to participate, but they will face a difficult challenge in gaining the understanding necessary to use the new interactive technologies to make a constructive contribution to the policy process. In their current cynical mood, and without the active encouragement from governments to become better informed, it is likely that only a minority of Canadians will take the time to learn what they need to know. Also, citizens will be more exposed to the risk of manipulation of their opinions through the use of the new technologies by political and administrative elites.

To date, ICTs have not strengthened the democratic process in Canada; they may in fact have detracted from democracy in some ways. For the future, ICTs have inherent democratic potential. Whether this potential is realized will depend more on human and political factors than on technological obstacles. If the technological futurists are to be believed, most of the current technical limits will be overcome during the next five to ten years. The real obstacles to the full realization of the democratic potential of ICTs are political and human:

- the powerful role that private and public elites play in the current policy process
- the lack of political will to really open up the decision-making process to outside players
- the lack of interest, knowledge, and willingness to participate in the policy process on the part of the general public
- the generational factor, meaning the lack of familiarity and comfort with ICTs by current public sector leaders and citizens.

Only the latter factor is likely to disappear as the younger generation of computer literate-people assumes positions of power within society and government.

Finally, the suggestion in much of the literature on the implications of the IT revolution for politics is that Canadians are facing a fundamental choice between revitalizing representative democracy by reforming institutions which have fallen into disrepute, or by applying the new and future technologies to usher in a new era of push-button democracy. In theory, we could have a wider-ranging public debate on the merits and problems of representative versus direct democracy before making decisions on how to reform or replace existing institutions and procedures. In practice, however, societies rarely choose their constitutional, institutional and procedural arrangements in such a straightforward and rational manner, especially when there is an existing political order in which various institutions and individuals have acquired a vested

interest. Therefore the most probable scenario is the emergence of a hybrid form of democracy in which citizens will not only select those who govern on their behalf, but will also participate more directly in making the laws and policies by which they are governed. Ideally, this will be a more deliberative form of democracy in which ICTs are used to promote informed dialogue rather than merely to register unrefined preferences, based upon the self-interest of individuals. Democracy based on social interaction and discussion will seem, compared to the speed and simultaneity of the IT world, to be messy, cumbersome, time consuming, demanding and unentertaining, but it will serve fundamental democratic values more fully.

IX Future Research Topics

This paper has examined the future of representative democracy in terms of the emergence of an information society and the growing use various types of information technologies. A number of potential topics for further research arose in the course of the analysis presented above.

The integrating theme of the paper was that the use and impact of ITCs will be conditioned by wider social, economic and political forces. From this perspective a number of broader issues related to CCMD's governance research agenda can be identified:

1. Have governments approached the governance question too much from a "managerial" perspective without taking sufficient account of the wide range of ideas, interests and institutions potentially involved?
2. Have some of the ideas driving managerial reform been anti-political in content and in their consequences?
3. Has the management reform movement take sufficient account of how the new approaches fit with the traditions, practises existing political cultures of parties and cabinet-parliamentary government?
4. Does the adversarial nature of cabinet-parliamentary government detract from learning which is at the heart of successful governance in a period of rapid change?
5. How can more constructive and collaborative relationships be built between political and administrative leaders?
6. As new methods of engagement with citizens are adopted, will traditional representative processes be undermined?
7. If the public service becomes more accessible and responsive, and delivers more satisfactory services, will there be a reduced role for elected representatives as liaison agents with government?
8. How will the right balance be found between openness and two-way communication and the continuing requirements for confidentiality, anonymity and neutrality within the bureaucracy?

Undoubtedly, there are many other potential research topics.

SELECT BIBLIOGRAPHY

Alexander, Cynthia and Leslie A. Pal. *Digital Democracy: Policy and Politics in the Wired World*. Toronto: Oxford University Press, 1998.

Atkinson, Michael M. "What Kind of Democracy Do Canadians Want?" *Canadian Journal of Political Science*. XXVII: 4(December 1994): 717-746.

Armstrong, Richard. *The Next Hurrah: The Communications Revolution in American Politics*. New York: Beech Books, 1988.

Barber, Benjamin R. *A Passion for Democracy: American Essays*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.

Barber, Benjamin R. "Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy," *Political Science Quarterly 11*, 4 (1998-1999).

Barbour, Michael. "Parliament and the Internet: The Present and the Future," *Canadian Parliamentary Review 22*, 3 (Autumn 1999): 23-25.

Bellamy, Christine and John A. Taylor. *Governing in the Information Age*. Buckingham: Open University, 1998.

Bellamy, Christine. "Joining Up Government in the UK: Towards Public Services for an Information Age," *Australian Journal of Public Administration* 58, 3 (September 1999): 89-96.

Boix, Carles and Daniel N. Pasner. "Social Capital: Explaining Its origins and Effects on Government Performance," *British Journal of Political Science,* (Winter 1998): 686-692.

Braithwaite, Valerie and Margaret Levi eds. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

Caldow, Janet. "The Virtual Ballot Box: A Survey of Digital Democracy in Europe," Institute for
Electronic Government, www.ieg.ibm.com 1999.

Canadian Study of Parliament Group. "Accommodating Mechanisms of Direct Democracy in the Parliamentary System." Ottawa: CSPG, 1994.

Canadian Study of Parliament Group. "Interactive Government: Sorting Out the Fads and Fundamentals." Ottawa: CSPG, 1996.

Capella, Joseph N. and Kathleen Hall Jamieson. *Spiral of Cynicism: The Press and the Public Good.*
New York: Oxford University Press, 1997.

Cross, William. "The Conflict Between Participatory and Accommodative Politics: The Case for Stronger Parties," *International Journal of Canadian Studies 17*, 1 (Spring 1998): 37-56.

Dobell, Peter and Byron Berry. "Anger at the System: What Canadians Think About Their Political System," *Parliamentary Government, 39* (1992): 3-20.

Duchesne, Pierre. "From Democratizing Information to Computerizing Democracy," Address to Legislature Presiding Officers Conference, Winnipeg, MB. January 2000.

Elshtain, Jean Bethke. *Democracy on Trial*. Concord: Anansi Press, 1993.

Eulau, Heinz and Paul D. Karps. "The Puzzle of Representation: Specifying the Components of Responsiveness," *Legislative Studies 11*, 3 (1977): 233-254.

Fox, Bill. *Spinwars: Politics and the New Media*. Toronto: Key Porter Books, 1999.

Friendly, Fred. *Due To Circumstances Beyond Our Control*. New York: Random House, 1967.

Geer, John G. *From Tea Leaves to Public Opinion Polls: A Theory of Democratic Leadership*. New York: Columbia University Press, 1996.

Graber, Doris. *Processing the News*. New York: Longman, 1988.

Graves, Frank. "Rethinking Government as if People Mattered: From 'Reganomics' to 'Humanomics.' " In Leslie A. Pal, ed., *How Ottawa Spends, 1999-2000: Shape Shifting: Canadian Governance Toward the 21st Century*. Don Mills: Oxford University Press, 1999: 37-74.

Graves, Frank and Paul Reed. "Canadians and Their Public Institutions," *Optimum: The Journal of*
Public Sector Management 28, 4(1999): 1-8.

Graber, Doris. *Processing the News.* New York: Longman, 1988.

Grossman, Lawrence K. *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*.
Toronto: Penguin Books, 1995.

Hirst, Paul and Sunil Khilnani, eds. *Reinventing Democracy*. London: Blackwell, 1994.

Holmes, David. *Virtual Politics: Identity and Community in Cyberspace*. London, Thousand Oaks,
Calif: Sage Publications, 1997.

Katz, Richard S. *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

Keane, John. *Civil Society: Old Images, New Visions*. Oxford: Polity, 1998.

Kent, Oliver. "The Voice of the Electronic Majority," *Canadian Government Executive 6*, 1 (2000):
24-25.

MacIvor, Heather. "Some Reflections on Technology and Politics," *Canadian Parliamentary Review 19*, 4 (Winter,1996/97): 14-19.

Meisel, John and Matthew Mendelsohn. "Meteor? Phoenix? Chameleon? The Decline and Transformation of Party in Canada," in Huge Thorburn, ed., *Party Politics in Canada*. Scarborough: Prentice Hall, 1995.

Mendelsohn, Michael. "Public Brokerage: Constitutional Reform and the Accommodation of Mass Publics." Paper presented to the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association. Ottawa: June, 1998.

Mendelsohn, Matthew. "Introducing Deliberative Direct Democracy in Canada: Learning from the American Experience," *American Review of Canada Studies 26*, 3 (Autumn 1996): 449-468.

Morrell, Michael E. "Citizens" Evaluations of Participatory Democratic Procedures: Normative Theory Meets Empirical Science," *Political Research Quarterly 52*, 2 (June 1999): 293-322.

Mulgan, Geoff. *Convexity: Responsibility, Freedom, Business and Power in the New Century*. London: Vintage, 1998.

Nevitte, Neil. *The Decline of Deference*. Toronto: Broadview Press, 1996.

Norris, Pippa, ed. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1999.

Nye, Joseph S., Philip Zelikow and David C. King, eds. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1997.

Osborne, David and Peter Plastrick. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Don Mills: Addison-Wesley Publishing, 1997. "Parliament in the Age of the Internet", *Parliamentary Affairs 52*, 3 (July 1999) entire issue.

Percy-Smith, Janis. "Downloading Democracy? Information and Communications Technologies in Local Politics," *Policy and Politics 24*, 1 (1996): 43-56.

Pitkin, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkley: California University Press, 1967.

Putnam, Robert. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy 6* (1995): 65-78.

Resnick, Phil. *Twenty-first Century Democracy*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1997.

Rosell, Steven, ed. *Charging Maps in a World of Rapid Change*. Ottawa: Carleton University Press, 1995.

Rowland, Wade. *The Spirit of the Web: The Age of Information from Telegraph to Internet*. Toronto: Sommerville House Books, 1997.

Schumpeter, Joseph. *Capitalism Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row, 1976.

Seidle, F. Leslie and Louis Massicotte, eds. *Taking Stock of 150 Years of Responsible Government in Canada*. Ottawa: Canadian Study of Parliament Group, 1999.

Seidle, F. Leslie. "The Angry Citizenry: Examining Representation and Responsiveness in Government", *Policy Options 15*, 6 (1994): 75-80.

Snellen, I. Th. M. and W.B.H.J. vande Donk, eds. *Public Administration in an Information Age.* Amsterdam: IOS Press, 1998.

"Special Issue: Public Ignorance and Democracy", *Critical Review: An Interdisciplinary Journal of Politics and Society 12,* 4 (Fall 1998).

Street, John. "Remote Control: Politics, Democracy and 'Electronic Democracy'", *European Journal of Communication 12*, 1 (March 1997): 27-42.

Sustaining Growth, Human Development and Social Cohesion in the Global World, a research update prepared by the Policy Research Initiative. Ottawa: February, 1999. "Rekindling Hope and Investing in the Future".

Tapscott, Don. *Growing Up Digital: The Rise of the Net Generation*. Toronto: McGraw-Hill, 1997.

Thomas, Paul G. "Change, Governance and Public Management: Driving Forces and Missing Links". Ottawa: Public Policy Forum, 2000.

Webster, Frank. *Theories of the Information Society*. London: Routledge, 1995.

Zussman, David. "Do citizens trust their governments?", *Canadian Public Administration 40,* 2 (Summer 1997): 234-54.

GOVERNMENT ROLES IN GOVERNANCE PROCESSES

Vincent Lemieux
Department of Political Science
Université Laval, Québec

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

Introduction

The ultimate purpose of this report is to suggest a few avenues of research that might be pursued in order to improve our knowledge of how the roles of government fit into the new form of governing called "governance." As specified in our terms of reference, this research should aim to fill the gaps in our knowledge of the changing role of government in governance.

In Section I, we will define the respective concepts of governing, governance and government as they are used in this report. We will also make an initial attempt to describe the particular characteristics of government actors as they take part in the various processes of governing and, in particular, of governance.

Section II describes four explanatory models that give different views of the role of government actors in governance. Depending on the model used, the role is defined as an "instrument," "one of several players," a "symbol manager" or an "entrepreneur."

In Section III, these models will be compared with actual governance processes as studied by public policy specialists in Canada and other countries.

In Section IV, the results of our analyses will be compared with the governance models and characteristics of government actors, as established in Section I. We will then draw certain conclusions about the roles of government in governance and the characteristics of public policy that are linked to the various forms of these roles.

The final section of the report will make certain suggestions to the Canadian Centre for Management Development on lines of research that might shed light on the "grey areas" identified in the report.

I. Governing, Governance and Government

This report revolves around three central concepts: governing, government and governance. The idea, in effect, is to define the roles of government in the particular form of governing known as "governance." The concept of "governing" is the most general of the three, and that is why we are going to define it first.

Governing

Our definition of "governing" is very similar to Kooiman's (1993: 2):

> In terms of working definitions: by governing we mean all those activities of social, political and administrative actors that can be seen as purposeful efforts to guide, steer, control or manage (sectors or facets of) societies.

As part of our attempt to define "governing," we will be talking, in more general terms, of a regulation approach to problem situations in the community, while acknowledging, as Kooiman points out, that social, political and administrative actors can also participate in these processes. These regulation processes can be considered as public policy, comprising three distinct subsidiary processes: policy initiation, policy development, and policy implementation.

Thus, the concepts of governing, as distinguished from those of government and governance, can be extended to include the regulation of non-political social organizations. We can speak, for example, of "governing" a hospital, a university, a company and so on. Nonetheless, in this report we will confine ourselves only to the process of governing social entities that are subject to political processes.

Governance

The concept of "governance" still gives rise to a lot of confusion. Yet there is general consensus around two of its facets: first, governance is a new form of governing; and second, government's role in governance is not the same as it is in traditional forms of governing.

Rhodes (1996) and Stoker (1998) are two of a number of authors who have tried to identify the particular characteristics of governance. Some of these characteristics seem to be a function of circumstances – for instance, the relationship between governance and the idea of "the less government the better," or the new style of public service management. Other aspects are more controversial – in particular, the assumption that governance is understood to be superior to traditional forms of governing. We will not make such a value judgement. For us, governance is a particular form of governing that is not necessarily superior to other forms.

Stoker and Rhodes emphasize what seems to be a more specific characteristic of governance. Governance can be thought of as the actual "self-organized" network of both private and public sector actors, including those in government, without these actors occupying the central positions they hold in the more traditional forms of governing.

When governance is defined in this way, it refers to phenomena that have been observed by policy network specialists for several decades and which have more recently been considered as "governance phenomena." Thus, although the term may be recent, the phenomena it denotes are much older.

In the rest of this report, we will use the overall term of "governance" to refer to the processes of governing to be studied, even if these processes do not always correspond to the definition that has just been given.

The large body of work that has been devoted to public policy networks since the eighties has been particularly important in shedding light on the characteristic features of governance. The following four points are, in our view, especially significant:

1) The composition of public policy networks is a variable function, depending on the sector concerned – finance, health, environment, culture, and so on. The policy networks for each of these sectors have their own distinctive makeup. However, while the administrative actors and interest groups may vary from one policy to another, government actors are a common component in all policies. It is this characteristic that has not been sufficiently highlighted in studies on public policy networks to date.

2) It sometimes happens that more than one network becomes involved in a given public policy process, as has been noted by authors like Sabatier and Jenkins-Smith (1993) in their work on advocacy coalitions.

3) When only one network is involved in a given sector, the composition of this network is not necessarily the same from one public policy to another. For example, labour confederations might be part of a network concerned with certain health policy issues, and not intervene in other policy areas. Thus, public policy network specialists distinguish between groups consisting of a small number of actors or players, who have a stable, ongoing relationship with "issue networks," that vary from one policy to another and include actors who are not part of the core group (on this point, see especially Rhodes and Marsh 1995).

4) The "self-organized" public policy networks (in Rhodes and Stoker's words) include actors who, while generally working cooperatively, may also have some areas of conflict, as is usually the case in all coalitions. Thus, different environmental groups belonging to the same coalition will not have identical positions on every issue; likewise, two administrations involved in the same economic development policy will differ in certain areas even though they belong to the same network.

Government

In this report, we will use the terms "government" or "government actors" to refer to elected representatives and their associates who occupy positions of highest authority in society. In the Canadian political context, this would include the Council of Ministers, two "central agencies" – the Privy Council and the Treasury Board of Canada as well as the respective political entourages

of both the Prime Minister and the other ministers, including elected MPs from the governing party.

Consequently, we will focus on government, rather than the "State," as we consider administrations and independent organizations as administrative actors rather than government ones. We will also exclude parliamentarians belonging to opposition parties from our concept of government.

As we have already pointed out, government actors (in our sense of the term) have the distinctive feature of being part of all governing processes, even though the role they play in governance is less significant than the one they used to play in the more traditional roles of governing. This brings with it a certain number of advantages. In terms of the general principles of democratic government, three "formal" advantages of government are generally recognized:

1) Government actors, helped, as they are, in their functions by parliamentarians from their own party, are more representative of society as a whole and are therefore understood to have greater "legitimacy" than the other actors in the governance process. This legitimacy, however, varies from one government to another, and also varies within a given government's mandate. If public opinion polls or other indicators point to a significant drop in a government's popularity, its representative character and legitimacy will be reduced and it will thereby lose one of the primary attributes of power.

2) The main consequence of government's superior legitimacy, compared with the other political actors, is that government has the final say in the governance processes that lead to new public policy. In other words, government has ultimate authority, since it is authorized to make the final decision on the initiation, development or implementation of public policy, providing it has not delegated this authority to other actors. Even then, government is still able to countermand the decisions taken by the other actors.

3) The fact that government actors are the only players to take part in all governance processes enables them to ensure that public policy is coherent and well coordinated. This is a complex task, given the large number of public policies and the multi-faceted way in which each of them is implemented. Nonetheless, government is the sole agency that can carry out this task, or at least be responsible for it, even if helped by other actors.

These principles are now challenged by some who claim that public interest groups in fields such as health, the environment, economic development and international aid have equal, or even greater, legitimacy in their respective fields than government. These same principles are also challenged by those who question whether government always has the final say or whether it does, in fact, carry out its recognized function as coordinator of public policy.

Admittedly, these issues represent a fascinating topic for research, but they fall outside the scope of this report. Nevertheless, an examination of a certain number of models and actual governance processes, as described in the following two sections of this report, will provide a number of conclusions that could usefully contribute to a discussion of these issues.

To conclude this first section, we would like to review certain definitions of the three concepts of "governing," "governance" and "government" that have been our primary concern. These definitions are designed to show how the three concepts relate to one another.

The term *governing* denotes the processes through which political, administrative or social actors seek to apply solutions to problems of concern to society. Government's role has traditionally been considered central in this process.

The term *governance* denotes processes of governing by public policy networks that include both public and private sector actors. Government is one of the actors, but does not necessarily play a central role.

The term *government* refers to the elected representatives (and their teams), who occupy positions of ultimate authority in society.

The Role of Government: Competing Models

The institutional advantages that have just been described are formal in nature. They derive from principles that are designed to ensure the democratic functioning of society. However, as we have just pointed out, these principles are debatable. In actual practice, government does not necessarily enjoy the three institutional advantages traditionally ascribed to it. The degree of legitimacy in government's action may vary. For instance, government may have the final word, but this is sometimes whispered in its ear by other actors. In another example, government is sometimes unable to ensure that its various policies mesh together well.

Observers of how governments carry out public policy have developed different models of what both government and the other actors do in this process. We will describe four models, as developed by Dunleavy (1990) who wrote on the Westland affair in 1985-86. This affair created a major crisis within the British government led by Margaret Thatcher.

After giving a detailed description of how the crisis developed, Dunleavy interpreted it in terms of four theoretical models in which he compares their explanatory value. These models can be seen as different representations of the governance process and of the role of government actors in this process.

Model 1 is based on Allison's classic work (1971) on the Cuban missile crisis and the subsequent modifications that were made to the model (Allison and Swanton 1976). Allison described this situation as a model of "bureaucratic politics," combining two distinct models: "competing bureaucracies" and "political leaders in action." Dunleavy, on the other hand, speaks of this episode as a model of "governmental politics," since it particularly involved government and administrative actors. According to Allison, these actors take part in complex processes in which the outcome remains uncertain through successive stages. The actors defend the interests and procedures of the organizations to which they belong, but also have personal interests that underlie the positions they adopt. The results achieved very much depend on the actors' skill in using available resources and presenting convincing arguments. This type of skill is particularly important in the negotiations they are involved with and in the alliances and counter-alliances they are able to form or join.

As Dunleavy notes, this is a pluralist view of the political arena. No single actor dominates proceedings or directs the process. It is not possible to determine the outcome, depending, as it does, on a number of contingent factors that are peculiar to each situation.

Government actors are always involved in the governance process, a feature that is also found in the three other models, but that is as far as the advantage of the government role goes. In Allison's model, government's greatest claim to legitimacy is not taken into consideration, and the same goes for its prerogative of having the last word. In addition, government's inability to ensure the internal coherence of the policies it takes part in implies that it is also unable to ensure their external coherence.

Let us now consider two limitations of this model according to the definition of governance that we have adopted. First, private sector actors have not been included, even though nothing prevents this being done if we were to think of them as bureaucratic organizations like the others. Second, this whole approach seems to equate government processes only with crisis situations. We have to wonder if this is indeed true or if perhaps some of the characteristic traits in Allison's model are also found in non-crisis situations.

Model 2 sees government as an "instrument," as in the Marxist conception (see Miliband 1969). *Model 2* is different from *Model 1* in several key areas. Not only are private sector actors included, but some of them, including companies, are the *dominant* actors in the governance process. The Marxist model also tries to explain the divisions that exist within the group of economic actors as a whole by advancing the notion of class division. In the Westland affair, as in others, such a division exists between large international firms and national or regional ones. These companies are part of a number of networks, in which they are allied with government or administrative actors, whom they also dominate.

As a result, unlike in the pluralist *Model 1*, government in the Marxist model is presented as an instrument of dominant economic interests, particularly those of large businesses. While it is still the government that has the final word, its positions are influenced by the most powerful private sector players. The superior legitimacy of the government actors is not taken into account, except as a means of giving more authority to positions decided by others. However, in this scenario, government cannot be counted on to coordinate policy, since its role is only to ratify the policies forced on it by others.

Model 3 is the "public policy entrepreneur" model, which is very different from *Model 2*. Somewhat like private sector entrepreneurs, public policy entrepreneurs provide leadership in the organizations they belong to, and in so doing, they try to increase their personal prestige and power (Frohlich, Oppenheimer and Young 1971). Entrepreneurs are usually government actors, although they are also sometimes administrators or leaders of special interest groups. One particular version of Model 3 is found in a book by Kingdon (1995), in which entrepreneurs are portrayed as agents linking together various social forces that need to be joined in order for public policy to be initiated and developed. Another more standard and volunteer-based model is contained in Osborne and Gaebler's work (1992) on reinventing government. Sub-titled *How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, the book advances ten basic principles that an entrepreneur should follow in order to reinvent the art of governing. Unlike the more general model of "public policy entrepreneur," Osborne and Gaebler put greater emphasis on the role of government and administrators in providing leadership to governance processes.

In the "public policy entrepreneur" model, and particularly in Osborne and Gaebler's version of it, the specific advantages of government in governance are implicitly and, in some respects, explicitly articulated. Government actors, supported by administrative actors, are the ones most likely to act as entrepreneurs for a number of key reasons: they are involved in all public policies; they see this approach as a way of reinforcing their legitimacy; they still have the final say; and they are also able to provide needed coordination. As we see, this model presents a very different conception of government's role than the first two.

Model 4 is most similar to *Model 3*. Embodying the symbolic aspects of politics, it was first constructed by Edelman (1964), and then adopted and developed by other authors such as Elder and Cobb (1983). Like *Model 3*, *Model 4* is based on government leaders, who, in this model, are seen as "symbol managers", rather than public policy entrepreneurs. The leaders, by virtue of the positions they occupy, have tremendous potential ability to arouse very strong emotions in the general population, either in the form of encouragement or fear. However, in order for a political system to appear legitimate, its leaders have to give the impression of controlling the machinery of government. Media, for their part, try to provide a personalized portrayal of the system and its policies, thus simplifying issues which would otherwise appear very complicated.

Dunleavy points out that this model is difficult to apply in practice. It does, however, have the advantage of emphasizing an aspect relatively ignored by the other models – namely, the symbolic character of political action. The general public relate to government action in this way and, were it not so, they would understand very little of what government does. As in the previous model, government actors seek to reinforce their legitimacy with the difference that they achieve this by using symbols rather than by taking specific action. Only the principal elected leaders can perform this function, whereas the "public policy entrepreneur" model envisions more people playing a role. Furthermore, the institutional advantages of government actors' having the final say and coordinating public policy seem less obvious in the model representing the symbolic character of politics as compared with the "public policy entrepreneur" model.

Overall, it is the "public policy entrepreneur" model that most corresponds to government's role in governance, followed by the "symbol manager" and "instrument" models, in that order. But how do all these models play out in reality? We will attempt to answer this question by reviewing a certain number of empirical studies on governance through public policy networks. We will first look at the experience in other countries and then examine a few examples in Canada.

III. Comparing the Models with Actual Examples of Governance

We cannot claim to have made an exhaustive review of empirical studies of governance processes in which public policy networks have played a role. Instead, we have tried to present a certain range of cases taken from different sectors of public policy in different political systems, Canada included.

At the end of this section, we will provide a summary assessment of the degree to which our case studies correspond to the models that have just been described.

Non-Canadian Cases

We will first deal with a group of six non-Canadian cases, and then a group of six Canadian cases, for a total of 12 cases in all.

Nuclear Eenergy Policy in the Netherlands

Zijlstra (1979) took an original approach in his multi-year study of nuclear energy policy in the Netherlands. He was particularly interested in how information was exchanged between the various participants in the public policy network concerned. The network was composed of

government actors heading up three different departments, the Dutch parliament, several administrative bodies, and several private sector organizations.

Zijlstra shows that information exchange between the various actors was not always symmetrical. In certain relationships, the actors involved did not give and receive the same amount of information, with the result that those receiving more information than they gave enjoyed a strategic advantage over those in the opposite situation.

Zijlstra's analyses revealed that the network itself was of a pluralist nature in which private sector actors enjoyed a more important place than their governmental and administrative counterparts. At the same time, the latter group was not a mere instrument of the former. This situation is largely explained by the very technical nature of the nuclear energy industry.

In such a policy context, government's role more or less corresponds to Dunleavy's *Model 1*, namely, that of one of several actors in a pluralist power network.

A Secondary School Policy in Scotland

In a paper containing lengthy discussion of public policy networks, Raab (1992) illustrated certain of his comments by referring to a small case study dealing with secondary school reform policy in Scotland. This study found that the policy networks involved consisted of government, administrative and private sector actors, with parent-teacher associations being represented in the latter group.

Raab showed how government's role in the situation varied according to which political party was in power. When Labour was in power, the government played more the role of a "referee" between the various private sector interest groups. However, when the Thatcher government came on the scene, government started to behave like an entrepreneur in the way it changed the relationships between network members, emphasized the need to assess the secondary school system, and curbed the autonomy of the various professional associations.

While the Conservative government's role may very well correspond to Dunleavy's "entrepreneurial" *Model 3*, the Labour government's role does not, in fact, fall into any of his four models. In Labour's case, government was neither one of several actors, nor an instrument, nor an entrepreneur, nor a "symbol manager", but rather a referee. It would therefore be appropriate to postulate a *Model 5*, assuming, of course, that the Labour government's role was not one of a kind.

The Chemical Industry and the Telecommunications Industry: Comparing Two Policy Approaches in the German Context

Schneider (1992) made a comparative study of two public policy networks in Germany — one involving the regulation of chemical products and the other focused on institutional reform in the telecommunications field.

In the first case, the two main actors in the network were the government (including the German parliament) and private sector actors connected to the chemical industry. In this paper, Schneider distinguishes between three different types of network in this field: corporation oriented, pluralist, and customer oriented. Of these, he considers that the chemical product regulation network is inherently corporation oriented, both in terms of policy initiation and policy development. The country's chemical producers' association is all the more powerful, inasmuch as it is the exclusive representative of private sector interests. On the other hand, government has a dual role. In some respects, it can be considered as an "instrument" controlled by the producers' association, on whom it depends for technical information that would otherwise be unavailable to it. At the same time, the German government is also a "referee" with power to set standards and regulations to govern the chemical industry.

The situation is very different in the telecommunications industry. There, the public policy is both pluralist and customer oriented. The main actors in this network are private companies and an independent body created by the government. There is also an advisory body composed of elected politicians, the finance ministry, and employees and groups from other ministries. In this way, government plays a supervisory, protective role without taking an active part in how policy is carried out.

This case is a good illustration of situations in which government does not play a major role in governance. At the same time, government is not totally absent, since it still delegates, supervises and retains the power to change the composition of the network. Thus, we could also actually talk of a "supervisory" role for government – like the "referee" role, another new role for government, compared with Dunleavy's four original models.

Health Policy in Great Britain and the United States

Smith (1993) made a multi-year study of health policy in Great Britain and the United States.

In Great Britain, the main public policy network actors are the Health Minister, the Minister's department and medical associations. At the time the National Health Service was created in 1940, government and physicians both belonged to a pluralist network that had several

key advantages: it made decision-making possible; it reduced the number of claims; and it enhanced autonomy for both government and the medical profession.

When the Thatcher government took power in the late seventies, it had the same effect on the health sector as it had on secondary education. From being one of several actors, the government became an entrepreneur prepared to impose restrictions on the medical profession.

One of the significant differences between the British and American political systems is that members of Congress in the U.S. play a much larger role in health policy networks than do members of the House of Commons in Great Britain. In the United States, the President has a certain power of initiative, but is always likely to run up against a veto from physicians, private companies and Congress itself. Sometimes, the President succeeds with an entrepreneurial initiative, but in most situations the President is simply one of several participants in a pluralist governance network.

Agro-Environmental Policy in Denmark and Sweden

In a 1998 study, Daugberg (1998) compared the agro-environmental policies of Denmark and Sweden to show how the role of government was different in each country.

In Denmark, the agricultural policy network is closely integrated. It is centred on the Ministry of Agriculture and includes an agricultural council composed of various agricultural associations. The agriculture ministry and the council are linked to other administrative and private sector actors. When the Danish Environmental Protection Agency initially succeeded in having taken steps to control nitrates, it ran into the network of the agricultural associations and their allies who had access to more information than the Agency itself.

It took some time for members of the government and administration to finally impose their rules. The result has been a complicated policy with vague objectives and unrealistic time lines – a situation that suits the agricultural network's interests quite well.

In Sweden, a network of environmental organizations has taken shape since the sixties. It is supported by the government in power (the Social Democrats) as well as by the Centre Party. Cooperative, employers' and consumers' organizations have joined the network. This group worked so well that environmental protection measures began to be formulated as early as the seventies and have continued ever since. The parallel agricultural organization network has not succeeded in counteracting these steps as effectively as in Denmark.

Thus, the government in Sweden can be seen as playing the role of both entrepreneur and referee, whereas in Denmark, the government's role is only that of referee.

High-Speed Train Policies in France and Germany

In a study completed in the mid-nineties, Dunn and Perl (1994) compared networks in France and Germany that contributed to policies concerning high-speed trains. In France, a small network undertook the project to create high-speed trains (TGVs) in the early seventies. It was the government itself which initiated the project, with the help of expert advisors. The French national rail company, *SNCF*, also participated in the project. On the other hand, steps were taken to see to it that industrial firms and environmental groups that might have opposed the project were kept out of the loop. Little information was divulged about the project until it became too late to challenge it.

In this case, the role of government was entrepreneurial, although not in the same sense as in the model proposed by Osborne and Gaebler. It seems that this type of situation occurs frequently in France.

The situation in Germany, on the other hand, is quite different. There, two high-speed train projects were developed. In the first project, it was envisaged that trains would travel on tracks that were also being used by freight trains. A network which included many government, administrative and private sector actors took part in the debate. Government participants included representatives from the state governments or *lander*. Government actors were thus simply one of several representative groups in a pluralist network.

The second network in Germany includes government, administrative and private sector actors. Their goal is to create faster trains using magnetic levitation technology. Government and administrative actors from the Ministry of Science and Technology initiated the project, but the Chancellor and the federal cabinet have intervened to create a network allowing for cooperation between government, the administration and the private sector. Thus, government played an entrepreneurial role in the beginning, which later evolved into that of referee.

Canadian Examples

Of the six Canadian cases selected, some involve only federal policy, some only provincial, and some both. The Canadian sampling will enable us to compare the role of governments in Canada with that in other countries.

Two Environmental Policies at the Federal Level

In the early nineties, Harrison and Hoberg (1991) published a paper on emerging policies on toxic substances, such as dioxin and radon. This article is interesting from several standpoints: it provides a rare example of a study focusing on policy initiation, it analyzes two different but related policies; and it compares the Canadian and American situations.

Although the authors did not deal with public policy networks as such, they did note, in the case of dioxin, the alliance that developed in British Columbia between Greenpeace, other environmental groups, and a number of experts, including jurists. On the government and administrative side, the federal departments of Fisheries and Oceans, Environment, and Health and Welfare, contributed analyses on dioxin content in fish and certain products that helped put the issue "on the agenda." In the case of radon, it was Health and Welfare that was the most involved. In both instances, the companies concerned were relatively cooperative. According to the authors, this can be explained by significant prevailing public interest in environmental issues.

The authors show that in the United States, Congress plays an active role in bringing environmental issues to the fore, whereas in Canada, the role of the House of Commons is negligeable.

Nevertheless, in the end it is government which decides to create measures to reduce the harmful effects of these two toxic substances. Although these two authors make very little distinction between government and administrative actors, it can be deduced from their analyses that the federal government, through the departments involved, played a role along "pluralist" lines as one of several actors in the process, even though it also acted as "referee" at certain times.

East Coast Fishing Policy

In the early nineties, Pross and McCorquodale (1990) studied several policies related to fishing on Canada's eastern seaboard. Their work showed that a considerable number of actors took part in the policy process, but the composition of the various policy networks varied according to the issues in question (resource use, resource allocation, market development, and so on). A wide range of players were involved in these proceedings from both the federal government and the Atlantic provinces, as well as special interest groups, experts, consultants, and local development groups, among others.

From 1977 on, the Department of Fisheries and Oceans (DFO), especially the government leaders played a more active role in formulating relevant policy. Already separated from the Department of the Environment, DFO began to think of itself as an entrepreneur and referee

rather than merely as an advocate for the fishing industry. As a result, the federal government is represented in each of the policy sub-sectors identified by the authors, which is not the case for the other groups represented in the various networks.

On the other hand, when a crisis hit the East Coast fishing industry in the early 1980s, intergovernmental negotiations were opened with the provinces. In this case, the federal government, represented by DFO, became simply one of several actors in the negotiations.

This case is interesting in that it shows how government actors can play a number of the roles we have identified, depending on the particular circumstances. In the case of the East Coast fishing industry, government assisted by the administration, sometimes plays an advocacy role on behalf of the interest groups, sometimes an entrepreneurial role, sometimes the role of referee, and sometimes just as one of several players in a pluralist network.

Agro-Environmental Policies in Ontario and Quebec

More recently, Montpetit and Coleman (1999) compared agro-environmental policies in Ontario and Quebec to show that public policy networks were different in each province.

In Quebec, there are two competing networks, given that the Quebec Department of the Environment is legally authorized to take part in formulating agro-environmental policy. This department is a member of one network composed of environmental groups, whereas another network consists of the Quebec Department of Agriculture and the *Union des producteurs agricoles*, a powerful interest group composed of Quebec farmers.

In Ontario, the Ministry of the Environment has no authority over agro-environmental policy. On the other hand, the Ontario Ministry of Agriculture belongs to a network that includes farm organizations but no environmental groups.

The authors show that in Ontario negotiations within the network focus on resolving agro-environmental issues and that common ground is found relatively easily. Government is simply one of several groups represented in a network that seems to fit the "pluralist" model.

The situation is quite different in Quebec, where the relative financial costs and benefits between the farmers and the environmental groups often lead to difficult negotiations between the two networks. In this situation, government actors have to act as "referees."

Social Welfare Policy

Back in the early nineties, Haddow (1990) became interested in networks that had been actively involved in social welfare policy since the fifties. Altogether, this was a vast ever-changing group consisting of government and administrative actors, as well as representatives of community organizations.

Haddow emphasizes the key role played by political parties in the initiation of social welfare policy. Social welfare concerns were often a major issue in federal election campaigns and government actors, once elected, played an entrepreneurial role in initiating new policy.

Policy development was quite another matter. While government may not have been totally absent, administrators, including those from the Department of Finance, have been the main players in this field since the early eighties. Community groups and the organizations supporting them, such as the Social Development Council, exert very little influence on the process. To a large extent, these groups depend on the federal government for their funding, and they do not have information resources as extensive as those available to the departments.

In formulating policy, government, assisted by administrators, plays a dual role as both entrepreneur and referee. In the case of social welfare policy, the government has a freer hand in initiating public policy because community organizations have little power.

Policy Concerning Extra-Billing by Physicians

In her article on the issue of extra-billing, Tuohy (1988) did not adopt the public policy approach. However, she did show that government and administrators, supported by public opinion and several social groups, took sides against medical organizations in a situation that can be seen as consisting of two distinct public policy networks.

This study has been included here because it emphasizes the symbolic nature of public policy. It is the only one that does this in the various case studies we have presented so far. Tuohy distinguishes between entrepreneurial autonomy and the kind of autonomy exercised by physicians in their clinics. She shows that while government restrictions on extra-billing curb the entrepreneurial autonomy of physicians, it has little effect on their freedom to act in a clinical context.

When the federal Liberal government in Ottawa was suffering from a decline in popularity in 1984, it decided to attack extra-billing by Ontario physicians. In so doing, the government appeared as a "symbol manager," presenting itself as the protector of the population against the extra costs being charged by physicians. It was the same story for the provincial Liberal government in Ontario, elected in 1985. Managing symbols did not prevent the opening of negotiations with the physicians in an effort to provide them with some financial compensation for

their ceasing to practice extra-billing. In the end, intervention by the Royal College of Physicians and Surgeons of Canada helped to find common ground between the parties concerned. The result has been no more extra-billing, but physicians continue to receive additional payments for "administrative" services.

In Tuohy's view, the governments were "symbol managers" so far as extra-billing policy was concerned, but acted more as one of several players in the actual negotiations with the physicians.

The Policy to Alleviate Emergency Room Overcrowding in Quebec

Like Tuohy, Demers and Lemieux (1998) did not explicitly adopt the public policy network approach to examine the policy to alleviate emergency room overcrowding in Quebec. However, it becomes very clear in reading their text that this policy was the result of input from an extensive network composed of the Quebec Minister of Health and Social Services, the department's employees, district health and social services councils (and the regional health and social services boards that succeeded them), two minister-created task forces on the emergency room situation, hospitals and various medical organizations. The party in political opposition can also be considered as a network participant in this context.

As this policy has evolved through various stages since the early eighties, it has been studied from the standpoint of the three policy-related processes of initiation, development and implementation. The picture of government's role that emerges varies according to the process concerned. During the policy's initiation and subsequent re-emergence after initial setbacks in implementation, the Minister seemed to play a central entrepreneurial role, particularly in placing the issue on the provincial government's agenda. In succeeding policy development, the government appeared more like a referee with final deciding authority on sometimes complex discussions and negotiations. In the implementation stage, the government became one of several players, whereas the administrators, hospitals and task forces were largely responsible for how the various measures adopted were implemented.

This conclusion is consistent with our previous impressions of the varying roles government plays from one process to another, as public policy unfolds through its various stages.

IV. The Main Conclusions to be Drawn from the Case Studies

Several conclusions concerning the role of government can be drawn from the twelve case studies described above. We will begin by discussing the relevance of the models adopted as a means of interpreting the role of government in governance, then we will present some considerations on how the role of government varies in a number of ways. It is very clear that our conclusions are based on a small number of case studies. Nevertheless, this sample is sufficiently varied to allow for a number of significant conclusions to be drawn.

The Relevance of the Models Used

A proportionately very high number of the case studies reflect government roles corresponding to two of Dunleavy's models – some situations where the government was simply one of several actors and other situations where government played an entrepreneurial role. This is clearly shown in Table 1 which presents the results of our conclusions.

In many cases, government plays more than one role. This is due to variations in historical context or to the aspects of public policy involved.

In eight of the twelve cases, the government is simply one of several actors; three of these cases are non-Canadian and five are Canadian. Government plays an entrepreneurial role seven times (in four non-Canadian and three Canadian cases).

The two other roles modelled by Dunleavy occurred far less often. Government as "instrument" only occurred twice, once outside Canada and once in Canada. Government as "symbol manager" only occurred once, in a Canadian case, and even this was because the author developed his own interpretation based on Edelman's model. The authors of the other case studies did not use Dunleavy's four-model system so explicitly.

The "government as symbol manager" model appears to be different from the other three in that it is not incompatible with any of them, whereas the other models are mutually exclusive. A "symbol manager" government may act, in practice, as one of several actors, as an instrument or as an entrepreneur, whereas at a given moment in the public policy process, it is virtually impossible for a government to be simultaneously one of several actors and an instrument, or one of several actors and a referee, or an instrument and a referee.

Other Models

Dunleavy's four models are not adequate to explain government roles. Another role, as referee, exists, although it cannot equated with any of Dunleavy's four roles. We observed this role in eight of our twelve case studies, four outside Canada and four in Canada. Thus, it and "one of several actors," are the two most common roles for government in governance.

In one of the non-Canadian case studies, we also identified the government role as "supervisor." This occurred in a highly technical context where the government delegated its powers to an administrative agency and limited itself to a supervisory role.

It is possible that this latter role occurs more frequently than indicated in our case studies. It is also possible that government plays roles other than those identified. For example, we often use terms like "government as associate" and "government as catalyst" to describe roles that are somewhat different from those we have described. The only way to determine whether governments actually play such roles or play them only on rare occasions is to conduct a greater number of case studies, covering a wider range of sectors.

Different Roles Depending on the Political System Concerned

The table shows differences in government roles from one political system to another. These differences are especially interesting when two political systems are compared in terms of the same public policy sector.

In the fourth case study, health, there is little significant difference between Great Britain and the United States, although differences are apparent in Great Britain, depending on the political party in power. Labour acts as a referee, while the Conservatives during the Margaret Thatcher era behaved more as entrepreneurs. The same difference also appears in secondary education policy.

There are three other comparative case studies related to different political systems. In the fifth case, agro-environmental policy, the Danish government acts as a referee, whereas the Swedish government behaves like both an entrepreneur and a referee. In the sixth case, high-speed trains, the French government acts like an entrepreneur, whereas the German government plays three different roles depending on the project in question and its stage of implementation. In Canada, agro-environmental policy, studied as the ninth case, shows a difference between the governments of Ontario and Quebec. Ontario seems to act like one of several players, whereas Quebec seems to behave more like a referee.

Let us remember that even though numbers may be too small to be significant, Canadian governments appear to behave more like "one of several players" and somewhat less like

entrepreneurs, when compared with governments in other countries. On the other hand, Canada does not seem to be different when government acts as a referee.

Differences by Public Policy Sector

The difference between Quebec and Ontario in agro-environmental concerns lies, as we have seen, in the official rules of the game that exclude the Ministry of the Environment from agricultural policy in Ontario, but include it in Quebec. Thus, the two provincial sectors are not strictly the same, when one considers the respective governments, administrators and private sectors that are involved.

Table 1 also tends to show that in highly technical sectors, where companies possess expertise that government and its administrators lack, government rarely behaves like an entrepreneur. It acts more like either a referee, or a supervisor, or one of several players, or even as an instrument. This seems to be the situation in Dutch nuclear energy policy (the first case), chemical industry and telecommunication policies in Germany (the third case) and, to some extent, in the dioxin and radon environmental policies in Canada (the seventh case). On the other hand, it would be very surprising if this were not the case in high-speed train policy in France and Germany (sixth case). However, it should be borne in mind that in both countries, especially in France, there are important autonomous organizations (*SNCF*, in particular) that contribute considerable expertise to government.

In social policy sectors such as education, health and social welfare, it is more common to find government, assisted by its administrators, behaving like an entrepreneur or referee.

Process-related Differences

Most authors of the case studies we have considered did not concern themselves with all the processes involved in public policy articulation. If we come back to the useful distinction between initiation, development and implementation in the policy process, we see that many authors focus on the development aspect, without dealing with the other two aspects of initiation and implementation stages.

Table 1
Government Roles in Twelve Non-Canadian and Canadian Case Studies

NON-CANADIAN EXAMPLES	GOVERNMENT ROLES
2. Nuclear energy policy in the Netherlands	One of several actors
3. Secondary school policy in Great Britain	Entrepreneur or referee
4. Chemical industry and telecommunications industry policy in Germany	Chemical industry: instrument or referee Telecommunications: supervisor
5. Health policy	Great Britain: one of several actors or entrepreneur United States: entrepreneur or one of several actors
6. Agro-environmental policy	Denmark: referee Sweden: entrepreneur and referee
7. High-speed train policy	France: entrepreneur Germany: one of several actors, entrepreneur or referee
CANADIAN EXAMPLES	**GOVERNMENT ROLES**
8. Environmental policy in British Columbia	One of several actors
9. East Coast fishing policy	One of several actors, instrument, entrepreneur or referee
10. Agro-environmental policy	Ontario: one of several actors Quebec: referee
11. Social welfare policy	Entrepreneur or referee
12. Balance billing policies by physicians in Ontario	Symbol manager or one of several actors
13. Policy to alleviate emergency room overcrowding in Quebec	Entrepreneur, referee or one of several actors

When the three processes, or two of them, are distinguished either implicitly or explicitly, it is usually found that government plays a different role from one process to another. This is how it is in agro-environmental policy in Sweden, where the government acts first as entrepreneur and then as referee, and also in the second high-speed train policy, the German one, where the successive roles are the same as in Sweden.

The Canadian case studies also show role differences from one process to another. In social welfare policy, government acts as an entrepreneur in policy initiatiion and like a referee in policy development. The same may be said of the Quebec policy to alleviate emergency room overcrowding, where the implementation stage shows government as just one of several players.

In fact, this may very well be the case in many instances of public policy. Government begings by acting as an entrepreneur in the initiation stage, becomes a referee in the development stage, and ends up by being only one of several players in the implementation stage.

V. Further Research

To follow up on the various questions that have been raised in this report, especially those in the last section, we would like to propose three areas of research on government roles in governance processes. These areas would cover:

- the factors affecting government roles
- government roles according to the various processes
- and how government actors and other actors relate to each other.

With reference to each of these areas, we would like to formulate a certain number of questions that could be the focus of research projects. At the present stage of planning research in the area of governance, we will confine ourselves to formulating the questions, without specifying the strategies and methodologies required to carry out the research projects that could find answers to the questions.

Factors Affecting Government Roles

Based on Dunleavy's proposed models and our 12 case studies, we have identified six different roles that government can play in governance, while recognizing that it is highly likely that other roles might eventually be identified.

If we accept that government can play a number of roles such as "entrepreneur," "symbol manager," "referee," "supervisor," "one of several actors," and "instrument," it becomes important to clarify the various favourable or unfavourable conditions that can affect each of these roles, starting with the historical circumstances that gave rise to these conditions.

1) The first research area should be an examination of the nature of political systems. What are the distinctive characteristics of the federal government in Canada, compared with the provincial governments, and what are the distinctive characteristics of each provincial government when compared with one another? Is the concentration of power observed by Donald J. Savoie (1999) at the federal level to be found everywhere? Is there something in institutions, the political culture or the power of the main actors themselves that influence government into playing one role rather than another?

2) There is, in addition, the situation where public policy sectors also exert an influence on government roles. As we have already noted, it seems difficult for government to act as entrepreneur or referee in highly technical sectors, whereas it lends itself more easily to these roles in social policy. Is this situation always the case, and, if there are exceptions, why so?

3) We can also inquire if different political parties make a difference, as seems to be the case in certain non-Canadian policies we have studied. Is it the same in Canada as in the provinces?

Process-related Government Roles

The second research area we propose concerns the roles played by government from one process to another in the articulation of public policy – in other words, from initiation to development, and from development to implementation.

Most of the case studies we have examined focus on the development stage of the public policy process. There are at least two reasons for this. On the one hand, it is the intermediary process between initiation and implementation, and the common impression is that it is the most determining process of the three. On the other, many of the activities related to this phase are public in nature and are therefore easier to study. However, while most of the focus so far has been on the development stage, we should also give appropriate attention to the other two stages.

1) In fact, we think it important that research on the role of government in governance focus more on policy initiation and, most especially, on policy implementation. In virtually all the cases where we have information on all three processes, government acts as an entrepreneur in the initiation phase, as a referee in the development phase, and as one of several undifferentiated players in the implementation phase. Is this a universally consistent pattern, or are there exceptions?

2) When it plays the role of "one of several actors" in the implementation stage, government, as also shown by Pressman and Wildavsky (1984) in their classic study, observes none of the principles underlying the institutional advantages it enjoys. Why is this the case, and is it not likely that these defects will become more serious if government is limited in the implementation stage to only a role as either "one of several actors" or simply a "supervisor"?

Research on policy implementation is complicated because it varies from region to region, depending on how action under given policies is carried out and how good relations are between policy administrators and the general population. However, such research is necessary simply to show the extent to which government has mastered the concrete applications of the measures it has adopted.

Relations Between Government and the Other Actors

At several points in presenting the case studies, we noted that government works with administrators or that the private sector has connections with government. In most of the case studies, relations between the various network actors are not clarified, and the question often arises as to whether the actors belonging to a so-called network have really formed one or are just simply juxtaposed to each other.

1) Relations between government actors and administrators are particularly crucial with respect to the different roles that government can play. For instance, can government act as an

entrepreneur without administrators providing it with the information required for this role? When government acts as a referee, to what extent does it distance itself from the viewpoints of its own departments? When it acts as only one of several players, is this because administrators in competition or in conflict with it have reduced it to such a role?

2) If government actors are thought of as playing an increasing role as supervisors of independent or private organizations that exercise a high degree of autonomy in the way they implement public policy, what exactly does such a role consist of? To what extent should government actors remain accountable for the actions carried out by these organizations? Would government not have to play a role as referee, in addition to its role as supervisor?

3) It is usually the private sector that reduces government to being simply an instrument, but why do its departments not therefore help it to overcome its powerlessness? When government acts as a symbol manager, does it do so with the connivance of the media or does it do so independently?

The answers that research could provide to these questions and to those concerning the two previous areas would help improve our understanding of governance processes and the network relationships that influence government into playing one role rather than another in these processes.

BIBLIOGRAPHY

Allison, G.T. *Essence of Decision.* Boston: Little Brown, 1971.

Allison, G.T. and P. Szanton. *Remaking Foreign Policy.* New York: Basic Books, 1976.

Daugberg, C. "Linking Policy Networks and Environmental Policies: Nitrate Policy-Making in Denmark and Sweden 1970–1995." *Public Administration* vol. 76 (1998): 275–294.

Demers L. and V. Lemieux. "La politique québécoise des désengorgement des urgences." *Administration Publique du Canada* vol. 41 (1998): 501–528.

Dunleavy, P. "Reinterpreting the Westland Affair: Theories of the State and Core Executive Decision Making." *Public Administration* vol. 68 (1990): 29–60.

Dunn, J.A. and A. Perl. "Policy Networks and Industrial Revitalization: High Speed Rail Initiatives in France and Germany." *Journal of Public Policy* vol. 14 (1994): 311–343.

Edelman, M. *The Symbolic Uses of Politics.* Urbana: The University of Illinois Press, 1964.

Elder, C.D. and R.W. Cobb. *The Political Uses of Symbols.* New York: Longman, 1983.

Frohlich, N.J., J.A. Oppenheimer and O.R. Young. *Political Leadership and Collective Goods.* Princeton: Princeton University Press, 1971.

Haddow, R. "The Poverty Policy Committee in Canada's Liberal Welfare State" in Coleman, W.D. and G. Skogstad (eds.), *Policy Communities and Public Policy in Canada.* Mississauga: Copp, Clark, Pitman (1990): 212–237.

Harrison, K. and G. Hoberg. "Setting the Environmental Agenda in Canada and the United States: The Cases of Dioxin and Radon." *Canadian Journal of Political Science* vol. 24 (1991): 3–27.

Kingdon, J.W. *Agendas, Alternatives and Public Policies.* New York: Harper Collins, 1995.

Kooiman, J. (ed.). *Modern Governance.* London: Sage, 1993.

Miliband, R. *The State in Capitalist Society.* London: Weidenfeld and Nicolson, 1969.

Montpetit, E. and W.D. Coleman. "Policy Communities and Policy Divergence in Canada: Agro-Environmental Policy Development in Quebec and Ontario." *Canadian Journal of Political Science* vol. 32 (1999): 691–714.

Osborne, D. and J. Gaebler. *Reinventing Government.* Reading: Addison-Wesley, 1992.

Pressman, J.L. and A. Wildavsky. *Implementation.* Berkeley: University of California Press, 1984.

Pross, P. and S. McCorquodale. "The State Interests and Policy-Making in the East Coast Fishery" in Coleman, W.D., and G. Skogstad (eds.), *Policy Communities and Public Policy in Canada.* Mississauga: Copp, Clark, Pitman (1990): 34–58.

Raab, C.D. "Taking Networks Seriously: Education Policy in Britain." *European Journal of Political Research* vol. 21 (1992): 69–90.

Rhodes, R.A.W. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* vol. 44 (1996): 652-667.

Rhodes, R.A.W. and D. Marsh. "Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne" in P. Le Galès and M. Thatcher, *Les réseaux de politique publique.* Paris: L'Harmattan (1995): 31–68.

Sabatier, P.A. and H.C. Jenkins-Smith (eds.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.* Boulder: Westview Press, 1993.

Savoie, D.J. *Governing from the Centre.* Toronto: University of Toronto Press, 1999.

Schneider, V. "The Structure of Policy Networks: A Comparison of the 'Chemical Control' and 'Telecommunications' Policy Domains in Germany." *European Journal of Political Research* (1992): 109–129.

Smith, M.J. *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

Stoker, G. "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal* no. 155 (1998): 17–28.

Tuohy, C. "Medicine and the State in Canada: The Extra-Billing Issue in Perspective." *Canadian Journal of Political Science* vol. 21 (1988): 267–296.

Zijlstra, G.J. "Networks in Public Policy: Nuclear Energy in the Netherlands." *Social Networks* vol. 1 (1979): 359–389.

THE PUBLIC SERVICE AS A LEARNING ORGANIZATION: Maintaining the Momentum in Public Service Reform

Peter Aucoin

Senior Fellow
Canadian Centre for Management Development
McCullough Professor in Political Science
Professor of Public Administration
Dalhousie University

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

INTRODUCTION

This paper seeks to enhance our understanding of the extent to which the Canadian public service can, and indeed must, function as a "learning organization" in order to maintain the momentum in public service reform. I argue that public service reform is not simply a case of adopting the prescriptions of "new public management" in contrast to the traditional methods of public administration. Rather, I suggest that there are four major paradigms of public management reform extant in the Anglo-American systems: what I call the politicization, privatization, performance measurement and professional public service paradigms. I conclude that the Canadian model, for various reasons particular to the Canadian federal regime, is predicated primarily on the professional public service paradigm. The success of this model requires that the public service function as a learning organization.

The paper is divided into five parts. The first sets the context of public service reform. The second outlines the four paradigms noted above and seeks to illustrate how reforms in foreign regimes have been based on these paradigms. The third examines the so-called "Canadian model" and seeks to show how the professional public service paradigm has been dominant. The fourth examines the ideal of the learning organization in terms of its evolution as a concept of governance and management, the political dynamics of change in organizations where knowledge is mission-critical, the idea of learning as applied social science, the organizational requirements of a learning organization with respect to resources, systems and networks, and the crucial link between organizational processes and organizational learning. The fifth outlines three possible research approaches to address the question of enhancing the public service as a learning organization.

THE CONTEXT OF PUBLIC SERVICE REFORM

Public service reform constitutes a concerted effort to address the changing requirements of governance and public management. In Canada, as elsewhere, a good part of reform over the past decade has been driven by the need for affordable government (Aucoin and Savoie 1998). While this requirement is unlikely to recede in importance, given the continuing expectations and needs of citizens and the responsibilities of government, several other requirements are independent of the so-called fiscal imperative (Peters and Savoie 1995). Accordingly, it needs to be emphasized that improved budgetary circumstances will *not* fundamentally alter the dynamics of the important transformations occurring in the context of governance and public management. This is not the place to discuss these transformations in any detail, but a number of points need to be noted as they affect public service reform.

First, citizens have increased their expectations respecting the quality of public services and service quality. They increasingly expect greater public service value for their tax dollars. They are also less inclined to defer to government or the public service concerning their needs and preferences for public services and service delivery mechanisms. At the same time, citizens are now more divided on the role that government should play in the socio-economic order, have low levels of trust in government, and are less tolerant and accepting of partisanship in the administration of public affairs. They expect greater openness and transparency in government, aiming especially, to establish the public accountability of elected, and even appointed, officials.

Second, government leaders have increased their expectations respecting the responsiveness of the public service to their political agenda. They expect the public service to be more efficient and effective in the use of public resources and the delivery of services, and, are more inclined to demand that the public service demonstrate that results, in fact, are achieved. At the same time, there is now greater division among the political parties respecting the role of government, given the collapse of the post-Second World War consensus on economic management and the welfare state. There is also an increased concentration of power at the centre of government, if only in regard to matters considered of strategic political or policy importance.

Third, public servants generally are less deferential to authority and thus less accepting of hierarchy as the norm for public service work. They want greater opportunities for meaningful assignments, personal development and recognition, and they expect a greater commitment to a quality workplace. At the same time, there is an increased diversity in the public service workforce. The public service is also less attached to the idea of public service as a lifelong career, with many considering their options outside the public service.

Fourth, the administrative systems and methods of public management and public service provision have been transformed in important respects by developments in information and communications technologies. These technologies are having dramatic effects not only on internal management but also on citizen-state and government-public service relations. They constitute new "tools" that enable both new things to be done and traditional things to be done in new ways.

The nature of these changes illustrates, better than theory ever could, the extent to which public service reforms are shaped by their environments. However, there is more to it than simply this. It is also the case that different reforms create different environments, for good or ill, because the reforms become integral elements of their environment. While it is possible to identify and analyse the ideas, values and practices of a reformed public service in abstract terms, reforms extracted from their contexts lose an important dimension of their meaning. They do so insofar as it is not acknowledged that the reforms of a given system are embedded in a particular paradigm (or a combination of paradigms) of public service reform.

It is for this reason that the transformations in the environments of governance and public management listed above also should not be viewed only in the abstract as though they were universal determinants of change in a unidimensional direction. The context varies by jurisdiction and so too, accordingly, do the reforms of each jurisdiction, however much there are similarities in what is attempted and even where reforms proceed on the basis of a shared paradigm.

FOUR PARADIGMS OF PUBLIC SERVICE REFORM

In order to situate the Canadian approach to public service reform in its context, and thus to understand what is necessary to maintain momentum, it is important to understand the basic paradigm(s) of public service reform in Canada in a comparative context. While this analysis must necessarily be brief, we need to appreciate that public service reform as found in the international context is not all of one piece, notwithstanding the universalism that is often claimed for the "new public management" movement. Not only are there important variations in what is pursued across different jurisdictions, but there are also, and more critically, significant differences in the actual paradigms – the underlying ideas, values and practices – found in different jurisdictions, even where they may appear to speak the same language of the new public management (or "reinventing government").

To simplify matters, I suggest that there are four major paradigms extant in the Anglo-American regimes at present. They are what I will call the politicization, the privatization, the performance measurement, and the professional public service paradigms. These paradigms are ideal-type models in that they do not conform in every respect to what can be found in the real world in any given public service context. Yet, in any given public service context (at least where reformers are not driving off in several directions at the same time, which may well be the case in some jurisdictions), one will find one or two paradigms paramount, although elements of other paradigms may be competing as well.

Politicization

The politicization paradigm proceeds from an understanding that public service reform is best achieved when there is strong political conviction respecting what needs to be done. The impetus for reform, it is assumed, cannot be expected from the public service itself because the public service is deemed to have a vested interest in the status quo. Change must thus come from outside. This means that political leaders must impose change themselves and deploy assistants who will help them to accomplish this end. This requires a coterie of politically appointed staff advisors and/or managers from outside the public service, or, at a minimum, a cadre of politically appointed public servants who are willing to associate with the political direction of the government and its agenda of reform. In the latter case, the most senior of these politically committed public servants essentially function, to use the language of the Westminster systems, as "junior ministers."

Organizational learning by the public service as an institution in this context is hardly a condition of reform; what needs to be done, or what is perceived to be needed to be done, is already determined. The agenda may be inspired by partisan ideology or by abstract theory; and, it may or may not fit well with the full range of circumstances in the context in question. In any event, it is arbitrarily imposed. While the political leadership may well wish to co-opt the non-partisan public service in the service of its agenda, it most likely will seek to override it. This approach is more likely since a politicized approach to reform will doubt the willingness of the non-partisan public service to implement a reform agenda without constant political direction.

Privatization

The privatization paradigm proceeds from an understanding that public service reform is best achieved when the full range of public service functions is subject to the competitive forces of the marketplace. Although privatization usually, and most appropriately, means the full transfer of public service undertakings to the private sector, I use the term here to highlight the operative assumption in this paradigm. This assumption deems the traditional public service, as an institution, to be a less than ideal arrangement both for advising government and for administering services. It is deemed inferior to arrangements whereby public services, including policy advice, are provided by private sector organizations that are subject to market competition or, at least, whereby public service organizations are required to compete with private organizations. At a minimum, public service organizations need to be encouraged to partner with private sector organizations. Under this conception, in short, public service provision by way of the traditional public service is viewed essentially as an institutional arrangement of last resort.

This paradigm asserts that the contracting out of public services better ensures economy and efficiency because management, especially private sector management, has the incentive to

derive the greatest value from the resources provided. Organizational learning in this context is essentially focused on managerial questions of economy and efficiency. The effectiveness of services is thus taken for granted because the issues of policy are considered a given in the specified outputs to be delivered under the contract. To the degree that any learning occurs, it does so where services are provided by a number of service providers and government is thus able to identify the most innovative practices in its ongoing monitoring and review of performance. Innovation, however, results not from what public service managers of contracts do in monitoring and reviewing contracts but rather from the competitive dynamics of the marketplace. The learning occurs primarily in the private sector. The public sector benefits but is essentially a passive beneficiary. If public service organizations are required to compete in the marketplace for contracts to provide public services then they too may learn as a consequence, although, in some important respects, such public sector organizations are essentially organizational hybrids – publicly owned and operated but completely dependent on winning publicly tendered contracts.

Performance Measurement

The performance measurement paradigm proceeds from the assumption that public service reform is best achieved when the structures of the public service are based on clearly established contractual arrangements that specify the results that public servants and their organizations must meet. These agreements govern both executive appointments/performance and organizational resources/outputs. The contractualism implicit in this paradigm derives from assumptions about the risks to "principal"s, namely, government/ministers, in securing the responsiveness and compliance of "agent"s, namely, their public servants/public service organizations. The major risk for principals is the need to trust the public service to be loyal to the ministry and thus give primacy to its interests, that is, the agenda and objectives of the government. Contracts are the principal means to reduce this risk.

The performance measurement paradigm thus requires an organizational separation of responsibilities for policy and operations respectively. While this can be achieved in more than one way, the acceptance of this requirement has led to the creation of "agencies" (variously defined as "executive," "operational," "service" or "autonomous") that are managed and deliver their services under contractual, rather than hierarchical, arrangements. These agencies, whatever the nomenclature, can be distinguished from traditional organizational structures in the core public service system in two ways. On the one hand, they function on the basis of such contracts. On the other hand, they are given a greater degree of devolved or delegated powers to manage both their resources and their services than is the case with traditional organizational forms. The trade-off for their enhanced administrative powers is that they are accountable for meeting their contracted obligations. But the acceptance of this trade-off assumes that performance, writ large and

encompassing both individual executives and their organizations, can be "measured" in ways that make their contracts effective instruments of accountability in pursuit of continuously improved performance. Otherwise, the approach amounts to little more than a form of decentralized management.

This paradigm can be viewed as a close relative of the privatization paradigm, given the assumptions that underlie its reliance on contracts. It differs in the extent to which it assumes that organizational learning can be advanced by the measurement of performance without going to the marketplace. In regard to the more operational or service delivery dimensions of public service, the development of information and communications technologies has contributed significantly to the appeal of this paradigm. This is especially the case to the extent that these technologies have facilitated the expansion of citizen service and staff surveys, performance based assessment and reporting methodologies, and the broader application of various kinds of performance-based audits. Indeed, in some formulations, a learning organization is an organization that has adopted this paradigm.

Professional Public Service

The professional public service paradigm assumes that political leaders and public servants function as partners, with the former trusting the latter for essentially two reasons. First, they assume that the non-partisan public service provides them with advisors and administrators who will pursue the public interest in public management as defined by law and the policies of government. Second, they assume that a career public service will possess the technical expertise and practical experience necessary to enable government to realize its agenda and to fulfill its responsibilities for good governance. The paradigm thus enables public servants to provide confidential advice, to exercise authority on behalf of the political executive, and to do both without fear of reprisal on partisan-political grounds. The professional public service provides the organizational space, or institutional bargain, to secure this element of protection from the partisan political process.

This paradigm assumes that there is a seamless connection between policy and operations, even if the administration of the latter for all practical purposes is carried out almost exclusively by public servants. There is not, therefore, a clear line drawn between the delivery of "outputs" and the achievement of "outcomes" under this paradigm. As trustees of public authority, both political executives and public servants have the duty to pursue results that secure the objectives of the law and public policy. The fact that only elected officials are deemed to be publicly accountable, because such lines cannot be drawn, does not detract from this duty on the part of

public servants. Indeed, they should be held accountable, within the confines of the public service, for their performance of this duty according to the best professional standards.

Under this paradigm, it is assumed that the public service functions as a learning organization. This is what justifies the public trust placed in it as a non-partisan professional institution of government. If the public service does not continuously learn, it cannot bring knowledge and judgement to bear in the provision of policy advice or in the administration of public services in ways that add public value to the decisions of government in the context of changing requirements. The discretion that must inevitably be exercised by the public service is deemed constitutionally legitimate and necessary to good governance under this paradigm because a professional public service, as a learning organization, is seen as an essential support to democratic governance which is itself an exercise in continuous learning. A professional public service is necessarily part of this equation for purely practical reasons: the modern democratic state cannot expect its political institutions to function effectively without "administrative" support. The public service is not thereby deemed intellectually superior to the political class in its capacity to learn. But, properly organized and managed, the public service possesses the institutional autonomy, resources and time to pursue learning, broadly defined, to an extent and in ways that are simply not practical for the political class given its multiple governmental and political tasks.

Paradigms in the Real World

Paradigms, as noted, are ideal-types; they constitute models based on ideas, values and practices; in this respect, they contain both normative and empirical dimensions. On the normative side, they posit what should be done to achieve a desired state of affairs; on the empirical side, they constitute propositions about organizational behaviour under given conditions. But governance and public management are subject to a multiplicity of objectives, a complex set of desired states of affairs. Knowledge of organizational behaviour is always incomplete, given the indeterminate consequences of various alternative ways of organizing and managing under different conditions. It follows that in the real world of governance and public management, practice is invariably characterized by adherence to more than one paradigm. At the same time, the public service reform program in any single regime will be characterized by adherence to a particular paradigm or a particular mix of paradigms.

For example, the New Zealand regime has been dominated by the performance measurement paradigm (Gregory and Hicks 1999). The entire edifice of its reforms is predicated on the propositions of agency theory with its emphasis on contractual structures with an organizational separation of policy and operational responsibilities, wherein devolved management

of public services is in held in check by an elaborate set of performance measurement accountabilities (Boston, Martin, Pallot and Walsh 1996). While strong political direction and conviction were necessary to effect this approach to reform, and some considerable privatization was also undertaken along the way, the primary focus has been increased managerial economy and efficiency through performance measurement. Aspects of a professional public service have been present throughout, especially in the non-partisan independent staffing of the public service, starting with chief executives, but only recently has the issue of public service capability resurfaced (New Zealand, State Services Commission 1999).

In Britain, the politicization and privatization paradigms were dominant under Thatcher, although this mix was then followed by increased reliance on the performance measurement paradigm with the creation of the executive agency architecture of the core public service (Campbell and Wilson 1995). Blair has reasserted the politicization paradigm, given his frustration with what he perceives to be the tardy response of the public service to fundamental change (United Kingdom 1999). Lip service is paid to the professional public service paradigm but the public service could be forgiven for regarding the prevailing paradigms as less than receptive to the idea of the public service as a partner with the government.

In Australia, the Hawke-Keating reforms of the 1980s were driven by a combined acceptance of the politicization and professional public service paradigms. This is an invariably tense combination of paradigms. Iit was nevertheless well managed because the political arm of government was staffed largely with experienced former public servants and the professional public service was given space to operate in an increasingly devolved management regime (Campbell and Halligan 1992). The Howard government has adopted a politicization-privatization combination, with a strong dose of performance measurement (Halligan 2000). The traditional professional public service paradigm has been regarded as an impediment to reform; the emphasis is now on creating a "high performance" public service within a highly devolved and competitive management framework (Kemp 1999).

In the United States, there has been a mix of politicization, with conviction political leadership emanating from both the White House and Congress, and the performance measurement paradigm, also emanating from the two sources of authority in the American system of separate and shared powers (Kettl 1994). The National Performance Review initiative has come from the executive branch; the Government *Performance and Results* Act regime from the legislative branch. The privatization paradigm has been an extension of this mix, given the political conviction that less government is better government as well as the reformulation of the policy-administration dichotomy as the preference for a government that "steers" but does not "row." In all of this the professional public service paradigm has been a poor cousin. The public service has been subject to significant politicization in its senior ranks over the past two decades and extensive bureaucracy-bashing over the same period. In any event, a regime of micro-management

by Congress not only reduces the scope for the public service as a trustee of public authority but also encourages a highly fragmented set of public service agencies to pursue separate agency objectives within the ambit of executive-legislative competition.

THE CANADIAN MODEL

In contrast to the other Anglo-American systems, the Canadian experience of public service reform over the past decade or so has not been perceived as distinctive in any important respects. It appears less coherent than the "new public management" reforms pursued in New Zealand or Britain. It has not had the same high profile as the "reinventing government" movement in the United States. And, it has been regarded as less vigorous than the Australian reforms, in either their Hawke-Keating or their Howard manifestations. In short, the Canadian federal record of reform suggests that Canada is a laggard or at least merely a follower. During the 1980s, the Canadian record of innovation was deemed modest as well as derivative. The Public Service 2000 initiative begun in 1989 failed to attract any international attention, let alone emulation, and withered even within the confines of Ottawa as a reform movement with any momentum (Aucoin 1995).

Nonetheless, over the past decade, the Canadian system has experienced considerable change. In her 1998 report to the Prime Minister, the Clerk of the Privy Council, as head of the public service, reported on these changes in the following manner: "Public sector reform was carried out in a typically Canadian way – calmly, competently, without much fanfare" (Bourgon 1998:1). These reforms were portrayed as "pragmatic" and "experimental." Although these reforms covered a wide spectrum of governance and public management, there still appeared no "grand plan" that would constitute a radical departure from Canadian traditions.

Yet the Clerk argued that Canadian reforms have been predicated on a number of important distinguishing characteristics that, in an international comparative context, make the "Canadian model…uniquely Canadian…and sufficiently different from all others to warrant attention" (2). The Canadian model, she stated:

- is based on the belief that government and government institutions are essential to a well-performing society
- asserts that public sector reforms must start by examining the role that government is expected to play in the future
- affirms that a well-performing public sector requires both a strong policy capacity and a modern service delivery function

- recognizes the importance of a well-performing, professional, non-partisan public service
- requires leadership from both elected and appointed officials (3-4).

In some respects, these elements were explicitly contrasted to other models. For instance, it was stated that the Canadian model "rejects the philosophy that less government is synonymous with better government"; that it "does accept that the policy and service delivery functions should be separated as a universal principle"; that it "recognizes that public servants have a key role to play in shaping policies and delivering services; and, that it acknowledges that "the public service leadership has been relied upon to put bold and creative ideas before ministers, to marshall support for change and to ensure smooth implementation." Implicit in these assertions are several assumptions.

The first is that public service reform should not proceed on the basis of a political conviction that the professional public service has a vested interest in the status quo and is self-serving in protecting its status against reform, and, therefore, that it must be overridden in order to effect reform. The second is that the public service is capable of achieving greater economy and efficiency on its own terms, that is, without resort to market competition between the public service and private sector providers, let alone going entirely to the marketplace for the provision of public services by private sector providers. The third is that enhanced performance on the part of the public service can be realized without separating responsibilities for policy and operations via the universal application of contractually organized "agency" structures with statutorily imposed performance measurement systems.

In each of these respects, the Canadian approach to reform differs from the approaches found in other Anglo-American systems, including some Canadian provincial jurisdictions (especially Alberta and Ontario). The Canadian approach has been the result of the interplay of at least three major factors.

First, precious few federal ministers, and none of the three prime ministers over the past two decades, including those in the current ministry, have viewed public service reform *per se*, at least not in the fashion pursued elsewhere, as central to their political agendas (Savoie 1994, 1999). This has been due in part to preoccupations with broader political and public policy issues; it has also been due to a rejection of the premise that public service reform need entail a diminution of ministerial capacity to administer public affairs in direct collaboration with the public service. The practical necessity of coping with the exigencies of the fiscal imperative has required more affordable government. This has resulted in a considerable downsizing of the state apparatus, its programs and its expenditures. Further, it has resulted in a greater reliance on public sector-private sector partnerships (as "alternative delivery systems") in recognition of the

limited resources of government, and even some contracting out to obtain economies. Yet, for the most part, major government restructuring and program review exercises have proceeded with ministers wanting to maintain the traditional ministerial department form and traditional central agency structures supporting ministers in order that they retain their political control over public administration. They have done so, thirdly, because they have continued to believe that reliance on the public service as their main source of advice on matters related to public policy and public service delivery does not threaten their control over public administration. For instance, in the major government restructuring and program review exercises, they fully engaged the professional public service as partners, even if the latter was more extensively participatory than the former (Aucoin and Savoie 1998).

In this context, it is not surprising perhaps that pragmatism and experimentation, even "disjointed incrementalism," have characterized public service reform. Since the political leadership has not overridden the public service, those public servants who might otherwise have wished to promote more radical reforms could not obtain support for such changes. Paul Tellier, Clerk of the Privy Council during the Mulroney regime, for instance, after his departure from the public service, wrote that he had been persuaded by his public service colleagues not to pursue radical reform, something he subsequently regretted (Tellier 1994). But what he did not make clear was what more radical reform might have entailed. The conventional wisdom at the time was articulated by Ian Clark, then Secretary to the Treasury Board, who argued in favour of a "realistic" approach to reform (Clark 1994a and 1994b). What this entailed was a continuation of the basic tradition of ministerial government combined with a professional public service but incorporating elements of the new public management as they could be accommodated within this tradition.

The preference for this approach was partly due to the factors noted above. It was also due to the fact that the generation of federal public servants who reached the senior levels of the public service at the time of the emergence of the new public management had already experienced, in the earlier stages of their careers, several iterations of public management reforms. These were not dissimilar to the central propositions of the new public management. Through the 1960s and 1970s Canada was a leader in public management reform, beginning with the reforms introduced by the Glassco Royal Commission on Government Organization. Administrative decentralization, systematic policy analysis, program budgeting and evaluation, and performance measurement were hardly new themes to this generation. Indeed, by the end of this period, in the early 1980s, the foremost international expert in budgeting had proclaimed the integrated policy and expenditure management system used by Canada as the most innovative system in the Anglo-American systems (Schick 1988). By the 1980s, when other governments initiated the "new" reforms, the federal public service could thus be forgiven for viewing these reforms as simply a reworking of what had been tried, and found wanting, in the Canadian experience. There were some new wrinkles, to be certain, but they were not viewed as constituting major innovations.

In this context, there was not much support for the abstract theories underpinning the new public management. Ministers during the Mulroney regime came to office suspicious of the federal public service and they took some steps to assert politicized control (Aucoin 1988). But they not only pulled back from a wholesale adoption of the politicized paradigm, they soon came to appreciate what the professional public service could offer. Although an uneasy tension was evident throughout their stay in office, the Conservatives did not seek to dismantle the basic structures of the Canadian tradition. Public service reform thus became the prerogative essentially of the public service itself. This approach was continued when the Liberals came to power in 1993, buttressed by a more public service-friendly ministry (Aucoin 1995).

Throughout, this tradition meant a pragmatic and experimental approach in the creation of "operational agencies," the deregulation and streamlining of central agency "management controls," the greater "delegation" of management authority to departments, the "commercialization" and "contracting out" of some common service operations, the adoption of "service standards," the expanded reporting on "performance measures," and, more generally, the modernization of the public service system. The 1993 Program Review initiative dramatically changed various contours of the public service, yet the basic architecture of the system remains in place. Even the most recent and most radical departure from tradition – the adoption of a new "service agency" model for the revenue and customs operation (encompassing fully one-quarter of the public service) with its hybrid form of ministerial department-Crown corporation – contains important traditional Canadian features.

When the Clerk of the Privy Council suggested in 1998 that there is a Canadian model of public service reform, distinct from all the others, she was essentially positing the idea that the professional public service paradigm was *the* distinguishing feature of the Canadian approach. Evidence for the paramountcy of this paradigm can be gleaned from the extent to which public service reform has focused on three major dimensions of governance and public management. These dimensions are the efforts to rebuild the policy research capacity of the public service, to institute a citizen-centred service approach to public service delivery, and to revitalize the public service itself (Cappe 2000). This is not the place to describe these three initiatives in any detail. But it must not only be noted that these reform efforts have been developed by the public service and accepted by ministers, it also needs to be emphasized that each is predicated on the importance of a professional public service to good governance and good public management. In these ways the approach is fundamentally and substantially different from the premises of the other three major paradigms. Most importantly, the Canadian approach assumes that a professional public service constitutes public value because such a service is managed as a learning organization, that is, as an organization that continuously "learns" to provide the quality of policy advice and quality of service delivery demanded by the requirements of governance. In this context, the performance measurement paradigm is also present, but clearly as a secondary element to complement the ideal of the public service as a learning organization (Canada, Treasury Board Secretariat 2000).

The paramountcy of this paradigm, or any paradigm, does not, in itself, secure success. In the case of the professional public service paradigm, the public service must actually be managed in ways that promote and advance learning; otherwise, the organization will be "learning disabled," even "illiterate." In short, it is not sufficient that the professional public service be afforded a critical position in governance and public management. It also requires more than the conditions of an independently staffed public service: it needs to demonstrate that it is superior to the other models of public service reform.

THE IDEAL OF A LEARNING ORGANIZATION

In one sense, the very idea of professional public service has long assumed that such a service is a "learning organization." While there might have been a time in the distant past when the capacity and opportunity of Anglo-American public services to function in this manner were virtually nil, and thus they functioned essentially as machine-like bureaucracies of clerks in the service of partisans, that time has long since passed. That is not to say, however, that a fully engaged public service, practising the high arts of statecraft, has been the norm for these public services ever since the advent of independent staffing on the basis of merit. It can be argued, nonetheless, that, at least for some time, these public services pursued the ideal of the service as a learning organization.

The nomenclature of the public service as a "learning organization" is, of course, relatively recent in contemporary public service parlance, borrowing, as it does, the language of the private sector (Morgan 1998; Garvin 1993; Senge 1990). The concept of the learning organization, as well as its sister concept of "organizational learning," have become prominent in the preoccupations of the academic and practitioner communities of private sector management in the 1990s (Easterby-Smith 1997, 1998). Yet, the idea of government, including its public service, as a learning organization is hardly a new concept, notwithstanding the fact that the current literature on the subject pays scant attention to earlier scholarship, especially from political science.

For example, and although one could no doubt go further back in time, the principal theme of Karl Deutsch's *The Nerves of Government* (1966) was that governments should be viewed as cybernetic information-based systems that, as he put it, "learn how to learn" (now the mantra of the learning organization). Deutsch was by no means a lone wolf in this regard. His work built on the scholarship of many theorists, including those, such as David Easton (1953), who had advanced the concept of the state as a "political system" operating in a turbulent environment, with scanning and feedback loops providing steering and correction to course respectively.

While the work of these scholars never achieved the widespread currency of contemporary management gurus, it did have some impact in certain governments, most notably the Kennedy administration in the United States and the Trudeau government in Canada. "Systems analysis," "cybernetics," and "information processes," as analytical constructs, if not exactly scientific methodologies, entered the lexicon of government and public administration. This was especially the case in the adoption of "planning, programming and budgeting systems" (PPBS), as instituted in both of these systems in the 1960s, and the development of central policy and management agencies staffed by "superbureaucrats" (Campbell and Szablowski 1979).

This is not the occasion to explore the fate of these early versions of government and public service as learning organizations (although Richard French did so admirably work in his *How Ottawa Decides* (1980)). However, it is necessary to make one general point relevant to the purpose of this report, one that flows from our learning on the basis of these early efforts to consciously adopt the perspective of government as a learning organization. The point is this: *the methods, techniques and approaches of an institution that seeks to function as a learning organization require that these instruments be firmly embedded in the principal processes whereby the organization carries out its central tasks.* They must, in other words, be integral to the conduct of the work of the organization in pursuit of its missions. To the degree that they are not so embedded, they became peripheral, irrelevant, even disruptive, and eventually get relegated to the sidelines or even discarded. The efforts of the 1960s withered precisely because they were structured so that the learning dimensions of the process were restricted to those engaged in "policy work." All too often, this work was divorced from both the political dimensions of the policy process and the operational side of public administration. It was not embedded in the ongoing processes of either ministerial decision-making or public service delivery.

At the same time, the legacy of these early efforts to institute a brave new world of "rational" policy analysis and decision-making in order to better "steer" the ship of state was a healthy awareness of the need to better appreciate the complexities of managing in turbulent and uncertain environments. Yet, by the 1990s, the nature of the transformations occurring in the environments of government appeared to require radical change and, since the challenges facing governments invariably cut across the boundaries of governmental organizations, comprehensive change appeared necessary as well. Hence the attraction of the idea of the public service as a learning organization that could learn how to generate and apply knowledge in ways that get at the root causes of socio-economic problems and tackle them in a systemic and horizontal rather than a fragmented or vertical manner.

The Concept of the Learning Organization

The concept of the learning organization emerged in the for-profit private sector essentially for two simple reasons. First, a key factor in competitive success in what we call the "knowledge economy" has increasingly become the capacity of a business to generate and apply knowledge in the several stages of a commercial enterprise. Second, the capacity of a business to generate and apply knowledge is dependent upon its personnel who are "knowledge workers" and "knowledge managers." With an increasingly globalized marketplace, competition has been intensified by the explosion of knowledge around the new information and communications technologies and by the limited supply of quality knowledge workers and knowledge managers (Senge 1990).

Becoming a learning organization is thus an imperative for business organizations that wish to compete in this highly competitive knowledge economy. How does a business organization do this? The literature on the subject is now extensive. Taken as a whole, it suggests a number of characteristics of the ideal-type learning organization but there is not a consensus on a single ideal-type. The litany of characteristics identified by one overview of the literature includes: systems perspective/thinking; concern for measurement; operational variety; climate of openness; involved leadership; continuous education; ongoing experimentation; evaluation; learning from others; shared vision; challenges to mental models; personal mastery; team learning; reflection and iterative learning; and attention to tacit knowledge (Easterby-Smith 1997).

One reason why there has not emerged a consensus on a single ideal-type is because the several scholars and practitioners who have addressed the subject come to it from different disciplinary and managerial perspectives. Indeed, the literature reads like a reformulation of old and new organization and management theories refocused to accommodate the requirement that business organizations learn to function as learning organizations given the demands of the knowledge economy. To the extent that there is anything novel or distinctive in the literature, it is that the learning organization must be an enterprise that exploits its collective capacity to learn and apply what is learned by integrating the dictates of management with the dictates of science (Leonard-Barton 1995). The latter can be distinguished from the former to the extent that they demand openness to the primacy of evidence-based analysis; to challenge and criticism; to an equality of participation in dialogue and debate; and to the treatment of knowledge as public, that is, shared, knowledge. Although the dictates of management do not always contradict the dictates of science, there is an obvious and inherent tension between what C.P Snow, in his classic account of the relations between science and government (1960), defined as the "two cultures," a tension that must be addressed in any organization that seeks to be a learning organization.

The dictates of management require that there be a hierarchy of authority linked to a distribution of responsibilities in order that managers be subject to an accountability regime. The rationale is that all authority, especially public authority, is ultimately conferred or delegated. At the same time, organizations can be managed in ways that are participatory, inclusive, collaborative and civilized. They can seek to fulfill their missions by adopting methods of management that foster comprehensive research and analysis, evidence-based decision-making, continuous experimentation, systematic measurement and evaluation, and constant challenge to established procedures and regulatory frameworks.

Nonetheless, public service organizations, as is the case with business organizations, are engaged in applying knowledge in the pursuit of their purposes, however great their investment in research as the generation of knowledge. They are not scientific academies interested in knowledge *for its own sake*. This means that such organizations must be managed in pursuit of their purposes; knowledge is the means to this end. Moreover, the applied knowledge in question is, for the most part, applied social science knowledge. And, it is in the social sciences, including the management sciences, where one finds the greatest degree of contestation between competing paradigms or schools of thought. It should not be surprising that most constructions of an ideal-type learning organization either ignore the "political" dimensions of organizational life or have great difficulty in accommodating it as an inherent feature of a learning organization. Politics is seen as corrupting the learning organization.

The Politics of Science

Yet in the context of science, even within the academy, there is a fundamental political dimension. This is the politics associated with the generation and dissemination of new knowledge, as new ideas or new paradigms. New knowledge challenges the existing order of ideas or paradigms. It is thus inherently a political process, as existing and new paradigms battle for intellectual supremacy. This is why Kuhn (1962) portrayed paradigm changes in the course of the history of science as constituting "revolutions," and he meant this in every sense of the word. They were as intense, as competitive, as personal, and very often as nasty, as anything experienced in the political realm of governance. This dimension of change in science itself is not well appreciated or understood, even within the scientific community itself.

The mythology of science, as opposed to the history of science as articulated by scholars such as Kuhn, portrays the processes of intellectual discovery and change as merely intellectual – new theories replace old theories because the evidence is convincing and they possess greater powers of explanation. This mythology is just that – fiction and not reality. The mythology, however, contributes to a public understanding of science as objective knowledge, politics as

merely subjective biases. The politics of science-in-governance is thus all too often portrayed by scientists as "truth" set against against "manipulation."

It ought to come as no great surprise, accordingly, that some understandings of organizational learning assume that a learning organization, by virtue of the objective knowledge it generates and disseminates, will necessarily be devoid of politics; "knowledge" will constitute "power" itself. But, this is to set up a false dichotomy between knowledge and politics. Knowledge and politics are always intertwined, especially in the context of practical affairs where applied knowledge, as distinct from theoretical knowledge, affects what we do to pursue organizational purposes and missions. And, as noted, social science knowledge – the knowledge applied in governance and public management – is invariably subject to a high degree of intellectual contestation, at least in "open," that is, liberal democratic, societies.

None of the above should be taken as an argument against the pursuit of the ideal of the learning organization. Rather, it is simply a warning not to expect a learning organization to somehow rise above, let alone eliminate, organizational politics. Indeed, in some critical respects, the politics of a learning organization is likely to be even more politically tense and combative than those of an organization that pays little attention to change based on learning. Not only is more often at stake when, for example, major paradigms contest for supremacy, or wage battle over a long period, but many, if not all, knowledge workers are intensely committed to their ideas. At the same time, this kind of politics is usually more intellectually exciting and stimulating than the politics of competing interests or partisan factions. An organization committed to organizational learning, if well managed, can govern the politics of ideas in ways that encourage its members to engage in dialogue and discussion that is not only civil but places the highest premium on promoting, as best as possible, the public interest.

Finally, a well-performing learning organization manages the politics of knowledge by recognizing that successful strategic change can be based on knowledge that is either incremental or radical in nature, depending upon the challenges emanating from its environment, the opportunities that result from new administrative technologies, or developments within relevant knowledge itself. This is not to deny the crucial importance of investing in learning that constantly challenges the status quo. Rather, it is to state that in a world of uncertainty, the "rational" strategy is sometimes to be as experimental as possible in order not to overcommit to a less than certain but more radical transformation. In addition, a learning organization is also well managed when the organization acknowledges that "tacit" knowledge, based primarily on practical or subjective experience, but without a theoretical explanation to support its claims, can be every bit as important in a learning organization as "explicit" knowledge, based on quantitative or empirical foundations. (It should be noted that even in the physical or natural sciences and technology, there are elements of tacit knowledge; scientists or technologists can

apply knowledge in certain applications without an explicit explanation or causal theory in hand.)

Learning in a Learning Organization

In a learning organization, staff at all levels are engaged in learning precisely because it is staff who learn and apply learning. The reason is simple, at least in theory. Organizations do not learn independently of their members. Organizational structures, procedures and practices are at best enabling. An organization is not merely form; it is a living organism of its members interacting with one another in the context of their external environment. It is, in this sense, that we can speak of an organization as a learning organization: its basic processes, whereby the members do the work of the organization, either advance the learning capacity of the organization, and thus its collective knowledge, or they do not.

While some processes of an organization are more explicitly devoted to learning, as knowledge creation, acquisition and dissemination – such as research, investigation or study activities – the ultimate purpose of a learning organization that is responsible for practical affairs is to apply knowledge in practice; this is "knowledge-in-action." The public service is not an academy interested in knowledge for its own sake, however professional it may be in its values and however well educated its practitioners.

Yet the norms and procedures of science must prevail even in the generation, dissemination and application of knowledge to practical affairs if the ideal of a learning organization is to be promoted. The most important of these norms and procedures is that knowledge be subject to scrutiny, assessment and contestation; otherwise, those with organizational power, whether well informed or not, invariably prevail. This requires that a public service that seeks to function as a learning organization make space for knowledge to be public, that is, available and accessible (if only within the confines of its own organization), and thus subject to the broadest possible range of critical analysis, comment and discussion. This requirement is often not met to the degree demanded by the norms and procedures of science precisely because governance, and thus public management, is not merely an intellectual exercise of knowledge-in-action but is also the exercise of political power. The latter need not rule out the intellectual dimensions of governance and public management, but it must always attend to the demands of organized interests as well as accommodate the personal ambitions of partisan-political activists seeking to attain and retain political power (Jones and Thompson 1999).

Organizational Requirements

A learning organization requires an organization's commitment to learning that entails at least three things: the necessary resources, the appropriate systems, and learning networks.

The *resource* dimension is perhaps both the most straightforward and the most complex. It goes without saying that a learning organization must have a high level of resource investment in its professional staff. Weber recognized that a well-performing bureaucracy required the resources necessary to attract and retain the necessary complement of specialists to perform the technical functions of the organization, to motivate staff in pursuit of high performance, and to prevent corruption in its various forms. More recently, those who are not generally identified as supporters of public service "bureaucracy," such as the World Bank or the International Monetary Fund, have come to accept that a professional public service is a necessary condition of good governance in pursuit of economic prosperity and social development. Even New Zealand, the paragon of the new public management movement, now acknowledges, as noted, that government must ensure that society's ownership interest in its public service as a national asset must be protected and developed over the long term. This trustee responsibility requires a level of resource investment necessary to ensure that the critical mass of qualified personnel to undertake the core functions of public administration, including learning, is secured.

Acceptance of this requirement is the straightforward part of the equation. The more complex part is how to assess just what level of resource investment is required to meet this requirement in any given jurisdiction. Nonetheless, we can say that there are two aspects of the resource question that need attention. The first concerns the need for a critical mass of staff in those support functions that serve to enhance learning. These include staff in both central agencies and line departments to conduct research, broadly defined to encompass both policy and service issues; to carry out performance monitoring and measurement; and, to conduct audits, reviews and evaluations. The second concerns the critical mass of staff in line functions sufficient to allow for the time necessary to engage in reflection, dialogue and deliberation as well as to perform the tasks of decision-making, coordination and control, supervision and the conduct of operations, and financial and human resource management.

At a time of expenditure restraint and downsizing, it has become increasingly difficult, to say the least, to justify the level of resources necessary to meet the above conditions. In many quarters, this is seen to constitute "bureaucratic overhead" and "organizational slack," even "redundancy," at a time when, it is argued, many, if not most, public service organizations do not even have the staff to carry out their "core" functions because they have to "do more with less." This is reinforced by the "just do it" mentality that views the traditional requirements of public service "administration" as "bureaucratic waste," even "barriers," to efficiency and effectiveness. The operative assumption here is that all that is required are front-line staff who

provide "services." According to this view, the staff requirements for organizational learning are regarded as "luxuries" that can no longer be afforded if "essential" work is to be done. This view is reinforced by some public servants who argue that one only "learns by doing" and that the time spent on discussion, dialogue, and deliberation with others, including support staff engaged in research, monitoring, measurement, audit, review or evaluation, is time wasted. Finally, it does not help that there is ignorance on the part of many politicians concerning best practices in the private sector with respect to organizational learning or knowledge management. Here, increasingly, are found major investments of resources in these very activities, given the highly competitive nature of the knowledge economy.

These are formidable obstacles to overcome if the public service wishes to function as a learning organization. The bottom line here is that the commitment of staff resources and staff time devoted to organizational learning must be seen as adding value in terms of improved policy advice, improved services and service delivery, and improved management. In the absence of competitive pressures from external organizations or of well-developed benchmarks or scorecards, the capacity to demonstrate value added is necessarily limited. In comparison to the private for-profit sector in a highly competitive market, the imperative of organizational learning in the public sector is less certain. This fact, of course, is one reason for the presumed superiority of the privatization and performance measurement paradigms over the professional public service paradigm. Here it is assumed that markets or performance measures can be used to force service providers, whether private or public, to "learn" whatever is necessary to meet the terms of their contracts and thus to survive. In some circumstances, these conditions can be met. All too often, however, the utility of these approaches is minimized by the full or partial absence of the required conditions. Markets are not sufficiently robust; performance measures are incomplete or subject to competing interpretations (Barzelay 1997; Pollitt 1995). In any event, there needs to be a residual capacity in the public service to manage these approaches, and thus to learn how best to utilize them.

At the same time, there is evidence that in the Canadian public service, as elsewhere, that staff resources and time are squandered to the detriment of its capacity to function as a learning organization. This is particularly the case with respect to resources committed to administering the excessively complex and rigid legislative and regulatory regimes that govern its financial, and especially, its human resources management systems (Canada, Auditor General 2000). Resources that could otherwise be devoted to enhancing the learning capacity and opportunities of the public service are thus expended on complying with the dictates of what many regard as outdated and unnecessarily cumbersome rules. Getting the appropriate management frameworks in place might well offer the opportunity to better align the distribution of support and line staff with the resource requirements of a learning organization.

The second dimension concerns the *systems* used in public management. These systems structure and direct the work of the public service as it attends to its core management functions. They serve to provide the incentives or disincentives for public servants at all levels to continuously and consciously learn in the context of their work in order to promote performance. They do so by giving form to the ways by which authority, responsibility and accountability within the public service are assigned and made part of the working environment. Systems, in this sense, are formal and explicit. In another sense, however, the ways by which these systems are actually managed, both corporately and within individual organizations, constitute the informal and implicit systems-in-practice. At issue is the extent to which these systems, formal and informal, contribute to fostering or impeding both a culture and a practice of continuous learning. Formal systems can be barriers, constraints or impediments or they can represent the values and standards that promote best practice.

Formal systems acknowledge the need for both hierarchy and specialization in the conduct of management. Hierarchy, in the sense of centralized management, or "command and control" as it is usually put, has virtually everywhere, whatever the ascendant paradigm, been subject to some devolution of authority and responsibility. This has taken the forms of streamlining central corporate controls, delegation of authority and delayering the hierarchy. Although this varies across different jurisdictions, and notwithstanding the contradictions found in some regimes, the emphasis has been on strengthening management by letting and/or making managers manage their resources and services (Borins 1998). In the process, there is a greater effort to effect best practice by asserting the primacy of corporate "values" and by requiring managers to manage to "results," defined as either outputs or outcomes, or both. The assumption here is that these changes to traditional hierarchical arrangements diminish an excessive focus on managing "inputs" and "processes" and enhance the focus on efficiency in the use of resources and on effectiveness in the quality of services and service delivery.

In several respects, these developments have constituted an effort to realign the roles and functions of functional specialists in management, such as those responsible for financial or human resource management. The effort here has been to ensure that the attention and priority given to these dimensions of management do not detract from the core missions of line organizations of government. Functional specialists attend to the corporate means of administration rather than the ends, or results, to be achieved by these line organizations in managing public services, directly or indirectly, in order to achieve efficiency and effectiveness. To the degree that these specialists, either at the centre of government or in line departments themselves, are able to exert authority over the means of administration, the consequence is threefold. It fractures the authority of line managers, muddies the waters of responsibility, and makes accountability less transparent and thus more difficult to secure. In the process, the likelihood of efficiency and effectiveness is diminished.

The streamlining of central corporate controls, delegation of authority and delayering of management structures addresses important dimensions of administrative systems. In the politicization paradigm, these developments fit well with the preference for having the public service focus essentially on the delivery of services in ways that secure efficiency and effectiveness. Efficiency is the major priority, however, because what constitutes effectiveness, that is, what is to be done, is primarily determined by the political leadership. Effectiveness for the public service thus amounts to no more than the technical dimensions of quality service delivery. In the privatization paradigm, these developments fit well for the same criteria apply, although in this case market competition is regarded as the mechanism to promote efficiency. Here as well, of course, the issues of effectiveness are determined primarily by the political leadership. In the performance measurement paradigm, these developments fit even better, given that more is expected of the public service in addressing the nexus of efficiency and effectiveness. More is expected for two reasons. First, surrogates for the market, such as benchmarking, must be used to measure performance. Second, there is a greater appreciation of the need to assess the extent to which the outputs, or services of an organization, actually contribute to, or secure, the desired outcomes that governments want. In the professional public service paradigm, these developments constitute an even greater recognition of the importance of the public service. They do so for three reasons. They acknowledge that the public service is trusted by the political leadership to exercise executive authority on its behalf. In doing so, public servants bring professional judgement to bear in exercising discretion in balancing the twin requirements of efficiency and effectiveness. Public servants necessarily must be centrally engaged in advising the political executive on effectiveness issues because governmental learning, in the broadest sense, is dependent on the capacity of the public service to learn by exercising authority and discretion.

The requirements of a learning organization for a professional public service in respect to its administrative systems assume a high degree of understanding of, and commitment to, corporate public service values (Canada, Task Force on Public Service Values and Ethics 1996, 2000). This is required precisely because of the extent to which authority is exercised by public servants in the absence of centralized command and control systems *and* because the accountability regime is not considered to be something that can be put on automatic pilot (Sutherland and Mitchell 1997). Concerns about the commitment, or at least adherence, to such values have been a major issue where the politicization, privatization and performance measurement paradigms have been dominant as in Australia, Britain and New Zealand. In these regimes, the corporate character of the public service has been diminished in various ways. The effort to secure public service accountability through contractual arrangements has been both costly in terms of its extensive reporting mechanisms and not nearly as effective as was hoped, given the inevitable tendency of managers to manage exclusively to their contracts (Schick 1996). In the Canadian case, the corporate perspective has been given a higher priority, as is to be expected in the professional public service paradigm. But extensive downsizing as well as

major delayering, combined with a measure of conflicting signals, have taken their toil on adherence to public service values in some quarters.

Second, collaborative working arrangements that secure effective linkages between central policy and management agencies and line operations, functional and line managers, and managers across line organizations are a prerequisite. These are required to enhance performance because it must be assumed that enhancing performance entails continuous change as a result of learning at several points in the organization, including government as a whole. But learning does not produce desired innovation unless it constitutes a collective enterprise sufficient to obtain agreement on required change from the vantage point of those with different bases of organizational authority, power and influence. The better integration of functional and line management in most regimes has been a positive development. In some cases, however, the devolution of authority for the management of financial and human resources to line organizations necessary to achieve this kind of integration, especially if based on tight contractual arrangements, has posed problems for the establishment of inter-organizational collaborative structures to provide integrated or seamless service delivery. The fragmentation of the British public service into executive agencies, for example, has put obstacles in the way of what is now seen as the need for "joined-up" service delivery mechanisms. The Australians have sought to avoid this problem by creating a massive service delivery agency, Centrelink, that provides, under contract, seamless service delivery for at least five major portfolios. In this jurisdiction, however, fragmentation also occurs due to the extensive reliance on contracting out. The New Zealand regime, with its significant devolution to line managers, has faced even greater obstacles in this regard primarily because its focus has been on the efficient production of services, as outputs. But this has meant much less attention given to the linkages between outputs and outcomes and thus to the effectiveness of outputs where effectiveness requires the coordination of services. The Canadian approach has been to place a primary focus on integrated service delivery, even extending to collaboration across levels of governments. This has required at least a *de facto* devolution of authority, and thus some concerns about accountability structures (Canada, Auditor General 1999), but the looser structures that are possible when tight contractual arrangements are not dominant has provided the necessary flexibility for innovation.

Third, there must be an appropriate capacity for central agencies to exercise leverage in the pursuit of enhanced performance throughout the entire government. The autonomy of line organizations to apply corporate values in ways that meet the requirements of their different purposes and tasks, and thus to experiment with different approaches in order to find the best practices in these respects, cannot be regarded as sufficient to ensure organizational learning. A balance is required not only because these line organizations are but parts of a larger enterprise, but also because organizational learning demands a context within which there is a continual monitoring, review and challenge function.

The use of the politicization paradigm in these respects is invariably one with little balance; the concentration of power, especially for issues of policy direction, simply imposes alternative policies. The use of the privatization paradigm approaches this requirement for continuous improvement primarily by ways of centrally imposed compulsory tendering or market-testing policies and mandatory contracting out of certain kinds of services. These approaches necessarily run counter to devolved management authority to line organizations, and have inevitably given rise to the charge that central agencies have instituted yet another way to micro-manage line managers. The performance measurement paradigm has resulted in an extensive reliance on service standards, benchmarking and best practice schemes. These schemes are much less intrusive, but only to the extent that the centre establishes a relevant universe of comparable organizations for service standards, benchmarking and best practice criteria, and engages in meaningful dialogue with line managers concerning the obstacles and possibilities of service improvements.

The professional public service paradigm gives primacy to this last requirement in recognition of the need for corporate and collaborative approaches to service improvement, including the service of policy advice to the political executive. This approach is thus necessarily hugely dependent on a management framework that continuously seeks to ascertain the extent to which and ways by which the exercise of central authority over administrative systems impedes or fosters continuous organizational learning. It acknowledges that central controls over line organizations can have perverse consequences. Yet it also acknowledges that central authority can support line management in the pursuit of organizational learning if it serves to promote those objectives that need to be secured through administrative designs and practices, including public service values that distinguish public administration as the implementation of law and public policy.

Public management under this paradigm requires two things. The first is the need to accept that "policy" and "administration" must ultimately be managed in a seamless way, whatever the practical division of roles and responsibilities required in complex organizations. The second, and more challenging, is the need to reframe the distinction between "central agencies" and "line organizations" from a corporate, or whole-of-government, public service perspective.

In doing so, the public service generally must come to a better understanding of the need for "control" in its various dimensions, and thus the need for control systems throughout the organizational structures of the public service, as a critical core requirement of good, not bad, public management (Barrett 1999). A major responsibility of central agencies is to ensure, and to provide assurance, that these systems are in place. This does not require that the centre impose them, let alone do so in a one-size-fits-all manner, but at times direct control will invariably be required to attend to deficiencies.

At the same time, the dialectics of accountability for performance requires that there be a greater recognition of the legitimate role and responsibility of the centre to challenge the performance of line organizations (Aucoin and Heintzman 2000). This challenge function is inherent in the professional public service paradigm. It assumes that all public servants, and not only those at the centre, have a corporate obligation to continuously improve public services and, furthermore, that the central means to foster adherence to this obligation is to be subject to challenge by one's peers in the profession. In Canada, this is increasingly acknowledged in the way that the performance of deputy ministers is subject to peer review. The challenge function of the centre is merely an extension of this logic. To accomplish this, the traditional perception of the dichotomy between central agencies and line organizations must be overcome. In order to extend this logic to the corporate management of the public service writ large, greater efforts to organize and operate the "centre" in ways that bring line managers, and not just deputies, into the central processes of public management are required. On a number of fronts, recent Canadian government experience demonstrates movement in this direction.

The third dimension concerns the use of *learning networks*. These are the organized means whereby public servants learn through their connections with other officials in their organization, in other organizations within their government, in other governments, in international organizations or with experts outside of government (Bakvis 2000). At times these networks are formal governmental learning undertakings, as in the case of committees or task forces to research and study corporate policy or administrative issues.

These kinds of networks serve critical learning purposes. They cut across organizational boundaries by joining officials from various programs and/or by bringing together officials from various functional specialties. They also connect officials at different levels in the organizational hierarchy. They enable officials to add value by addressing issues that are not the sole prerogative of a single organization or functional specialty. In these ways they are "virtual organizations"; they are real, and they do real work, but they belong outside the realm of official organizational charts and formal designs respecting official responsibilities.

Equally important from the perspective of learning are those networks that enable officials to learn from one another without necessarily having an immediate or direct connection to their official duties and tasks. These are the disciplinary, professional and specialist networks that officials "join" on a permanent or ad hoc basis in order to engage in intelligence gathering, discussion and dialogue respecting their experiences and those of others. Some of these are formal organizations; some are informal. Increasingly, networks are ad hoc and temporary. Whatever their status, they often have a character that makes them a critically important part of officials' participation in the profession of public management. They have become, to use the language of academe, the "invisible colleges" of the profession within which members engage in learning through the generation, dissemination and discussion of knowledge.

In the realm of professional public service, this increasingly means comparative learning, that is, learning from their counterparts in other parts of their government, other jurisdictions (domestic and foreign), or private sector organizations. These networks acknowledge the fact that learning with respect to practical affairs must always be in some sense "comparative"; one learns best by extending the universe of practical experience. For public servants, this means looking to the experiences of other organizations inside and outside their own location. The further the reach, the greater the possibility of finding a wide variety of experiences. In practical affairs, one cannot usually merely copy what has been done elsewhere, even in one's own government, let alone in other domestic or foreign governments or private organizations, given the wide variety of different contexts and cultures as well as variations in missions and priorities. However, the constancy of change increasingly means that the experiences of others that at one time may have seemed less relevant, or not relevant at all, may become relevant as changes are contemplated or forced on one's organization. Participation in networks, as learning opportunities, thus constitutes a crucial dimension of a professional public service that seeks to be abreast of practices and learning elsewhere in anticipation of change requiring innovation.

To the extent that a public service organization, or a public service as a whole, does not encourage and enable its members to participate in networks, broadly defined, it diminishes its learning capacity; it decreases its engagement in the "knowledge loop." At a time when organizations generally are undergoing extensive change, including a great deal of experimenting and exploration of new ways of doing things, organizations that are not in the knowledge loop place themselves in an obvious disadvantage in managing change. They then become subject to various learning dysfunctions, including mindlessly copying others, misreading or misunderstanding developments elsewhere, or reinventing the wheel but without the benefits of the knowledge generated by the experiences of others. And, of course, their members run down their knowledge capital.

Networks of various kinds abound. And, other things being equal, invariably some are of low, or lower, value than others in contributing to the ideal of a learning organization. Yet since time and resources are invested in them, organizations need to have a handle on the extent to which their investments are worthwhile and, as well, the extent to which their investments may not be sufficient. Fortunately, the Internet and other new communications technologies now diminish some of these costs, but not all of them. However, a learning organization will regard these costs as worthwhile investments in knowledge that is mission critical. Moreover, the more professional the organization, the more that decisions on investing time and resources must be partly decentralized.

Organizational Processes and Organizational Learning

The practice of public management in Canada has evolved considerably over the past several decades. Yet we have continued a tradition, begun most explicitly in the 1960s, of attempting to use systematic approaches that advance the capacity of the public service to provide policy advice, manage resources and administer public services in ways that develop and apply knowledge to the central tasks of government.

This evolution has been characterized, as noted, by fits and starts. To take but one example, the policy and budget decision-making process has gone from a "planning, programming and budgeting system" to a "policy and expenditure management system" and, most recently, to a "business planning" cum "expenditure management system." Throughout this evolution, a great deal actually remained constant, notwithstanding the variations in formalized procedures and the different emphases in each. And, as some would argue (Savoie 1999), the basic dynamics and conundrums remain essentially the same.

Perhaps this ought not to surprise us. And perhaps it does not matter very much. What matters is whether we have advanced the capacity of the public service to develop and bring knowledge to the planning process for policy formulation and budgeting. In this regard, what matters is whether there has been a sufficient commitment to learning and a sufficient willingness to advise on what has been learned. The fact that the political dynamics of policy and budget decision-making will not always conform to prescribed process, at least not on the insistence of the public service itself, is beside the point. To the degree that these processes are designed on the recommendations of the public service, on the other hand, there is the question of whether they are based on a solid foundation of knowledge respecting the likely behaviour of political decision-makers under certain conditions. Processes that ignore or downplay known political dynamics in public management are a recipe for failure and disappointment.

This is but one example. Similar accounts could be given for the other central processes of public management – organizational design, coordinating and controlling, financial and human resource management, contract management, program management, evaluation and audit, and reporting and accounting. In each of these areas there have been efforts to become more knowledgeable and to apply knowledge, even though the record here, as in the case above, is everywhere replete with twists and turns, starts and stops, progress and reversals.

The central issue is whether we have invested sufficiently in the capacity of the public service to perform its principal core administrative functions, each of which requires that it develop and apply knowledge if it is to perform as a professional public service, that is, as a learning organization. It is not that we do not know what these functions are; we do, even though they are sometimes described in slightly different ways. A corollary is whether we have the required resources, systems and networks in place to facilitate the effective deployment of this capacity in the ongoing processes of public management.

Recent experience is instructive here on both counts. For example, the Policy Research Initiative emerged as a result of a concern that the policy research capacity of the federal public service needed to be strengthened, even rebuilt. The Modern Comptrollership and Risk Management initiatives also sought to address capacity issues. The La Relève public service renewal program was similar in its intent. And, the Citizen Centred Service Delivery/Service Canada as well as the Improved Reporting to Parliament/Managing for Results initiatives are predicated on the assumption that there needs to be an enhanced capacity on the part of the public service to function as a learning organization. At the same time, the successful pursuit of these initiatives is a tall order for a public service that is under severe stress. In Canada, as elsewhere, governments have failed to attend to the health and vitality of their public services, as institutional assets for good governance. In their efforts to downsize, rationalize, reengineer and restructure the state apparatus in order to cope with the exigencies of fiscal imperatives, reassert the supremacy of elected political officials, and reinvent government to make it more responsive to political officials and/or citizens, a price has been paid. The recent trauma experienced by Human Resources Development Canada is but one illustration of the consequences that can arise when an organization is subject to almost all these developments in short order.

A number of scholars have warned about the prospects or realities of declining capacity (Weller, Bakvis and Rhodes 1997; Gow 1997). There is also an increasing number of government studies and surveys that help to identify the issues (for example, Duxbury, Dyke and Lam 1999; Canada, Treasury Board Secretariat 1999). In addition, there are several recent audits by the Auditor General of Canada that, at least in part, implicitly point to issues of capacity, especially respecting systems issues. Yet, more empirical research is required to tackle the imperative of enhancing the capacity of the public service as a learning organization. Interestingly, a similar conclusion is reached with respect to organizational learning in the private sector, notwithstanding the proliferation of literature on this subject (Easterby-Smith 1997).

A RESEARCH PROGRAM

There are at least three ways that the issue of maintaining the momentum of public service reform by focusing on the enhancement of the public service as a learning organization could be tackled. First, we could research a number of cases where organizational learning is deemed to have been undertaken in a search for lessons to be learned. Second, we could examine the basic processes of public management in an effort to ascertain the extent and how learning is promoted or impeded in the ways that public servants and their organizations do their work. Here the objective would be to identify those practices that promote learning and those that have either impeded progress in this respect or have failed to achieve this objective. Or, third, we could attempt to develop a management tool to enable organizations, as well as the government

as a whole, to assess and evaluate their record in seeking to perform as a learning organization. The objective would be to enable managers themselves to identify gaps, shortcomings and impediments as the empirical foundation for their taking steps to improve the performance of their organizations on whatever fronts are considered necessary.

Case Studies

The government has taken a number of initiatives in recent years to improve performance. Although it is not suggested that the list below is exhaustive, it is an attempt to identify cases of reform that might be researched to identify lessons learned in fostering reform and/or best practices. These cases are as follows:

- the Policy Research Initiative;
- the Citizen-Centred Service Delivery Network/Service Canada initiatives;
- the Improved Reporting to Parliament/Managing for Results initiatives;
- the Modern Comprollership initiative;
- the Risk Management initiative;
- the Values and Ethics initiative;
- the La Relève initiative;
- the Inclusive Public Service initiative; and,
- the Service Agencies initiative.

Each of these initiatives addresses one or more of the dimensions that have been identified as critical to the enhancement of the public service as a learning organization.

Case studies of these initiatives, focused on lessons learned and best practices identified, could constitute an empirical foundation for thinking about what actions are required to maintain the momentum of public service reform. Some, if not all of them, would overlap with the second approach, as outlined below. But, this approach would have the advantage of focusing explicitly on cases of planned or strategic organizational change where the objective of enhancing organizational learning was at least one important factor in change.

Process Studies

A second approach would be to examine the basic processes of public management on the assumption that progress will be achieved in promoting the ideal of learning organizations only to the extent that the ways that public servants do their work actually contributes to this ideal. As previously noted, this assumption rests on the premise that the requirements of a learning organization must be embedded in the central processes of public management, lest they be deemed to be simply add-ons unconnected to the "real" work of an organization. The processes that would be examined include the following:

- policy/program planning;
- business planning;
- financial management;
- human resource management;
- information management;
- program/service delivery management;
- contracting/partnership management; and,
- portfolio management.

By virtue of the fact that this approach would encompass a very broad spectrum of the work of the public service, to say the least, it would be necessary to utilize as much as possible the work already done or ongoing within the government. For this reason, we would need to consider using teams of specialists from within the public service, assisted by researchers, to assess the recent experience and the initiatives in place through the lens of a learning organization model.

A Management Tool

A third approach would be to work on the development of a management tool. The advantage of this approach is that it would force us to develop an explicit model of the learning organization in its several dimensions and in respect to the crucial issues of measuring these dimensions. It would also require us to get widespread agreement on the credibility of the model as the basis for a management tool. It could build on and perhaps link to other initiatives to develop management tools to assess and promote performance, such as the tools developed for citizen-centred service delivery and an inclusive public service. And, if we were to develop such a tool, it could be used for the dual purpose of helping managers to improve performance in their organizations, or parts thereof, and of holding managers accountable for progress towards improved performance. At the very least, such an exercise would require a disciplined process

for thinking through the logic of the ideal of a learning organization as a strategic objective of management that is coherent and feasible.

I propose that we adopt the third approach as the primary approach, for the two following reasons.

First, we need to develop a model of a learning organization if we are to continue to speak about the importance of this ideal as central to maintaining momentum for public service reform. A practical model need not (and presumably would or could not) constitute a full-fledged "theory" of the learning organization, or organizational learning, and in this sense would always be a work-in-progress. But, it is incumbent on us to make as explicit as possible what we consider to be the most critical factors that contribute to the ideal and which managers can be expected to act on in the normal course of managing their organizations, programs, people and resources. This would thus take us beyond what invariably might be merely implicit in the analyses and findings of case studies or process studies. Moreover, the attempt to develop such a model would be a useful exercise even if we proceeded with one or both of the other approaches. A model would give us both a greater sense of what needed to be the foci of these studies and perhaps even a set of benchmarks to use in these studies.

Second, the research program is best advanced as an action-oriented program when we put in place a research process that makes the best possible use of public servants. The CCMD research program on citizen-centred service delivery was a model in this regard and I propose that we emulate it as much as possible in this part of the research program. What we need, accordingly, is a network of interested public servants and academics as well as a research staff at CCMD to work on the development of a model and a management tool. To the extent possible, this should be supported by a few select studies focused on the experiences we can find that best illustrate or approximate a learning organization in action. What should be studied in this regard should be left to a subsequent time when an initial network has been established.

BIBLIOGRAPHY

Aucoin, Peter. "The Mulroney Government, 1984-88: Priorities, Positional Policy and Power," in Andrew B. Gollner and Daniel Salee, eds. *Canada Under Mulroney: An End-of-Term Report.* (Montreal: Vehicule Press), 1988, 335-57.

Aucoin, Peter. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective.* Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995.

Aucoin, Peter and Ralph Heintzman. "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform," *International Review of Administrative Sciences*, Vol 66, 43-53, 2000.

Aucoin, Peter and Donald J. Savoie, eds. *Managing Strategic Change: Learning from Program Review.* Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1998.

Bakvis, Herman. "Rebuilding Policy Capacity in the Era of the Fiscal Dividend," *Governance*, Vol. 13, No. 1 (2000): 71-104.

Barrett, Pat (Auditor General for Australia). "A More Systematic Approach to Effective Decision-Making for Better Outcomes or Results," IPAA Conference, Canberra, 10 March, 1999.

Barzelay, Michael. "Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD," *Governance* Vol. 10, No. 3 (1997): 235-60.

Borins, Sandford. "Lessons from the New Public Management in Commonwealth Nations," *International Public Management Journal*, Vol. 1, No. 1 (1998): 37-58.

Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot and Pat Walsh. *Public Management: The New Zealand Model.* Auckland: Oxford University Press, 1996.

Bourgon, Jocelyne. *Fifth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada.* Ottawa: Privy Council Office, 1998.

Campbell, Colin and Graham K. Wilson. *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?* Oxford: Blackwell, 1995.

Campbell, Colin and John Halligan. *Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience.* Sydney: Allen & Unwin, 1992.

Campbell, Colin and George Szablowski. *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies.* Toronto: Macmillan, 1979.

Canada, Auditor General. "Collaborative Arrangements: Issues for the Federal Government," *Report to the House of Commons*, Chapter 5. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, April 1999.

Canada, Auditor General. "Streamlining the Human resource Management regime: A Study of Changing Roles and Responsibilities," *Report to the House of Commons*, Chapter 9. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, April 2000.

Canada, Task Force on Public Service Values and Ethics. *A Strong Foundation.* Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1996, reprinted January 2000.

Canada, Treasury Board Secretariat. *Public Service Employee Survey 1999.* Ottawa: Treasury Board Secretariat, 1999.

Canada, Treasury Board Secretariat. *Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada.* Ottawa: Treasury Board Secretariat, 2000.

Cappe, Mel. *Seventh Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada.* Ottawa: Privy Council Office, 2000.

Clark, Ian. "On Re-engineering the Public Service of Canada: A Comment on Paul Tellier's Call for Bold Action," *Public Sector Management*, Vol. 4, No. 4 (1994a): 20-22.

Clark, Ian. "Restraint, Renewal and the Treasury Board Secretariat," *Canadian Public Administration*, Vol. 37, No. 2 (1994b): 209-48.

Deutsch, Karl. *The Nerves of Government.* London: Collier-Macmillan, 1966.

Duxbury, Linda, Lorraine Dyke and Natalie Lam. *Career Development in the Federal Public Service: Building a World-Class Workforce.* Ottawa: Treasury Board Secretariat, 1999.

Duxbury, Linda, Lorraine Dyke and Natalie Lam 1999. *Building a World-Class Workforce: Career Development in the Federal Public Service.* Ottawa: Treasury Board Secretariat, Canada, 1999.

Easterby-Smith, Mark. "Disciplines of organizational learning: Contributions and Critiques," *Human Relations*, September, Vol. 50, No. 9 (1997): 1085-1113.

Easterby-Smith, Mark 1998. "Organizational learning: Diverging communities of practice?" *Management Learning*, September, Vol. 29, No. 3 (1998): 259-272.

Easton, David. *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

French, Richard. *How Ottawa Decides*. Toronto: James Lormier and Co., 1980.

Garvin, David A. "Building a Learning Organization," *Harvara Business Review*, July/August (1993): 78-91.

Gow, James Iain. "Managing All Those Contracts: Beyond Current Capacity?" in Mohamed Charih and Arthur Daniels, eds. *New Public Management and Public Administration in Canada*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1997, 235-262.

Gregory, Robert and Colin Hicks. "Promoting Public Service Integrity: A Case for Responsible Accountability," *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 58, No. 3 (1999): 3-15.

Halligan, John. "Public Service Reform under Howard." In Gwynneth Singleton, ed. *The Howard Government: Australian Commonwealth Administration, 1996-98.* Sydney: University of New South Wales Press, 2000, 49-64.

Jones, Lawrence R. and Fred Thompson. *Public Management: Institutional Renewal for the Twenty-First Century.* Stamford, Connecticut: JAI Press, 1999.

Kemp, The Hon. David, Minister Assisting the Prime Minister for the Public Service. "A New Act for a New Century," Address to mark the commencement of the Public Service Act 1999, Canberra, 1999..

Kettl, Donald F. *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review.* Washington: The Brookings Institution, 1994.

Kuhn, Thomas S. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

Leonard-Barton, Dorothy. *Wellsprings of Knowledge: Building and Sustaining Sources of Innovation*. Boston: Harvard Business School Press, 1995.

Morgan, Gareth. "Learning and Self Organization: Organizations as Brains." In Gareth Morgan, *Images of Organization – Executive Edition*. Thousand Oaks: Sage, 1998.

New Zealand, State Services Commission. "Briefing for the Minister of State Services." Wellington: State Services Commission, 1999.

Peters, B. Guy and Donald J. Savoie, eds. *Governance in a Changing Environment*. Montréal and Kingston: McGill-Queen's University Press and Canadian Centre for Management Development, 1995.

Pollitt, Christopher. "Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice." In B. Guy Peters and Donald J. Savoie, eds. *Governance in a Changing Environment.* Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press and Canadian Centre for Management Development), 1998, 203-39.

Savoie, Donald J. Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy. Toronto: University of Toronto Press, 1994.

Savoie, Donald J. *Governing from the Centre*. Toronto: University of Toronto Press, 1999.

Schick, Allen. "Micro-budgeting Adaptations to Fiscal Stress in Industrial Democracies," *Public Administration Review*, Vol 48, No. 1 (1998): 523-33.

Schick, Allen. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. A Report Prepared for the State Services Commission and the Treasury. Wellington: State Services Commission, 1996.

Senge, Peter M. "The Leader's New Work: Building Learning Organizations," S*loan Management Review*, Vol. 32, No. 1 (Fall 1990): 7-23.

Snow, C.P. *Science and Government*. New York: The New American Library, 1960.

Sutherland, S.L. and J.R. Mitchell. "Parliament and Administration," in Jacques Bourgault, Maurice Demers and Cynthia Williams, eds. Public Administration and Public Management: Experiences in Canada. Sainte-Foy, Québec: Les publications du Québec), 1997, 25-43.

Tellier, Paul. "No Time for Half-Measures: The Urgency of Re-engineering the Public Service of Canada." Printed in *Canadian Speeches: Issues of the Day*, Vol. 8, issue 1(1994): 45-48.

United Kingdom. *Modernising Government*. London: The Stationary Office, 1999.

Weller, Patrick, Herman Bakvis and R.A.W. Rhodes, eds. *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*. London: Macmillan Press, 1997.

LA MODERNISATION DE LA GOUVERNANCE :
Une première exploration

Textes préparés par
Jane Jenson/Martin Papillon
Paul G. Thomas
Vincent Lemieux
Peter Aucoin

Novembre 2000

CENTRE
CANADIEN DE
GESTION

CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies
supplémentaires, veuillez communiquer avec le
Groupe de la recherche et planification stratégiques
du Centre canadien de gestion

Téléphone : (613) 947-3682 / 943-8370
Télécopieur : (613) 995-0286
Courriel : micheler@ccmd-ccg.gc.ca

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion

Toute demande de permission pour reproduire ces documents doit être adressée au Centre canadien de gestion

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

La modernisation de la gouvernance : textes

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : Modernizing governance.
Textes présentés à la Conférence internationale du CCG sur la modernisation de la gouvernance qui a eu lieu à Ottawa en mai 2000.--Préf.
ISBN 0-662-65348-3
No de cat. SC94-75/2000

1. Administration publique -- Congrès.
2. Fonction publique -- Réforme -- Congrès.
3. Mondialisation -- Congrès.
I. Jenson, Jane, 1946- .
II. Centre canadien de gestion.
III. Titre: Modernizing governance.

JA35.5M67 2000 351 C00-980452-8F

© Centre canadien de gestion, 2000

Préface

Cet ouvrage est le résultat des premiers travaux effectués dans le cadre du programme de recherche exploratoire à long terme du Centre canadien de gestion (CCG). Ce programme de trois ans a été mis sur pied en juin 1999 dans le but d'aider les gestionnaires du gouvernement canadien à identifier, anticiper, comprendre et agir sur les principaux facteurs de changement qui transformeront la gouvernance et la fonction publique de l'avenir.

Les motifs justifiant l'établissement d'un programme portant sur la modernisation de la gouvernance sont nombreux. Depuis maintenant plusieurs années, les gouvernements évoluent dans un environnement en pleine mutation et de plus en plus mondialisé. Toutefois, l'accélération marquée de cette évolution accentue l'importance d'examiner de plus près les forces du changement qui commandent la modernisation de la gouvernance, notamment le caractère changeant des attentes des citoyens à l'égard de l'État, la technologie de l'information, la mondialisation et la naissance d'une économie mondiale du savoir. Jouant désormais un rôle de plus en plus important, ces déterminants auront selon nous une incidence sur quatre dimensions de la gouvernance : les citoyens et la citoyenneté, la démocratie, le rôle de l'État, et le rôle de la fonction publique. Ces dimensions constituent les quatre sous-thèmes du programme de recherche sur la modernisation de la gouvernance du CCG.

Les textes dans ce volume s'articulent autour de ces quatre sous-thèmes de recherche du CCG et ont été présentés par les auteurs à la Conférence internationale du CCG sur la modernisation de la gouvernance qui a eu lieu à Ottawa en mai 2000. La conférence avait comme objectifs d'engager des hauts fonctionnaires et des théoriciens canadiens et internationaux dans un dialogue en profondeur sur les questions de recherche principales devant être abordées pour faire progresser notre connaissance et notre compréhension des changements qui se produisent au sein de la gouvernance et, ensuite, d'aider les gouvernements à se préparer aux défis du futur. Comme supplément, le lecteur pourra aussi trouver sur le site Web du Centre un résumé des discussions lors de la conférence et les textes de nos invités du Danemark, de la Finlande, de la Norvège, de Singapour et du Canada.

CENTRE CANADIEN DE GESTION

Nous croyons que cette publication apportera une contribution importante à nos réflexions sur la gouvernance et nous espérons pouvoir continuer à partager les résultats de nos recherches dans les prochaines années.

Maurice Demers
Directeur Général
Recherche et planification stratégiques

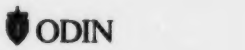
Remerciements

La préparation de ces textes a été rendue possible grâce à la collaboration de quatre éminents chercheurs canadiens qui ont accepté d'entamer une première exploration des quatre sous-thèmes de recherche du CCG. Ils ont effectué une analyse bibliographique et un examen des enjeux se présentant pour chacun des sous-thèmes afin d'identifier les questions de recherche les plus pertinentes. Poursuivant notre engagement envers la recherche avec et non seulement pour les praticiens, nous avons jumelé les auteurs avec des hauts fonctionnaires du Gouvernement du Canada pour qu'ils obtiennent une autre perspective basée sur leur compréhension, leurs analyses et leurs propositions.

Nous tenons donc à remercier les professeurs Peter Aucoin de l'Université Dalhousie, Vincent Lemieux de l'Université Laval, Paul Thomas de l'Université du Manitoba, Jane Jenson de l'Université de Montréal et du Réseau canadien de recherche en politiques, Martin Papillon étudiant au doctorat de l'Université York ainsi que nos collègues du gouvernement canadien, David Good, sous-ministre adjoint, Investissement dans les ressources humaines, Développement des ressources humaines Canada, Guillaume Bissonnette, Directeur principal, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, Finances Canada, Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Identité canadienne, Patrimoine canadien et Cynthia Williams, directrice exécutive, Direction générale des politiques, de la recherche et des communications, Commission de la fonction publique du Canada d'avoir accepté de collaborer à ce projet. L'excellente contribution de ces derniers aura permis de faire avancer le programme de recherche du CCG et nous positionne solidement pour entreprendre notre deuxième phase de recherche exploratoire sur la modernisation de la gouvernance. Nous avons aussi grandement bénéficié des conseils et de la sagesse d'un des membres de notre Conseil d'administration, Donald Savoie, titulaire de la chaire Clément-Cormier en développement économique à l'Université de Moncton à qui nous exprimons notre profonde reconnaissance.

Cette recherche et cette publication ont aussi bénéficié de l'appui formidable de toute l'équipe de la recherche et de la planification stratégiques du CCG, en particulier Raymond D'Aoust, Patrick Boisvert, Anne Morin, Michèle Renaud et Anna-Maria Raposo. Sans eux le succès n'aurait pas été possible et nous les remercions de cet excellent travail.

La conférence a reçu l'appui de plusieurs partenaires et nous leur renouvelons notre sincère appréciation.



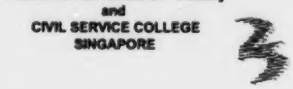


Table des matières

Préface i

Remerciements iii

TEXTES SUR LA GOUVERNANCE

I. Les frontières mouvantes de la citoyenneté : Étude et programme de recherche 1
- Jane Jenson/Martin Papillon

II L'avenir de la démocratie représentative : Répercussions des technologies de l'information 55
- Paul G. Thomas

III. Les rôle du gouvernement dans la gouvernance 125
- Vincent Lemieux

IV. La fonction publique comme organisation apprenante : Maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique 155
- Peter Aucoin

LES FRONTIÈRES MOUVANTES DE LA CITOYENNETÉ :
Étude et programme de recherche

Jane Jenson
Département de science politique
Université de Montréal
et
CPRN, inc.

Martin Papillon
Department of Political Science
York University

CENTRE CANADIEN DE GESTION

INTRODUCTION : un concept revenu à la mode

Depuis des siècles, les frontières de la citoyenneté ont fait l'objet de vifs débats dans les milieux politiques. Dans son sens large, la citoyenneté n'est pas seulement une définition abstraite de sujets détenant des droits politiques. Elle constitue aussi un outil important pour l'État qui, en définissant la citoyenneté, fixe les conditions d'une pleine appartenance à la collectivité politique. En outre, elle permet aux acteurs politiques d'utiliser le vocabulaire de la citoyenneté pour se faire intégrer à la politie.

Le concept de « citoyenneté canadienne » a soulevé bien des questions tout au long du siècle dernier et demeure encore un thème d'actualité. Hier comme aujourd'hui, ces questions sont très variées. En raison de ses efforts visant à clarifier les règlements sur la nationalité et l'immigration, le Canada a été le premier pays du Commonwealth à établir une citoyenneté autonome (les Canadiens sont toutefois demeurés citoyens britanniques durant une autre décennie). Cependant, la *Loi sur la citoyenneté*, comme bien des observateurs l'ont souligné à l'époque, visait aussi à reconnaître l'identité et la diversité canadiennes. Célébrant la promulgation de la loi, J.W.Lindal écrivait (1947 : 78-79) :

> Le Canada est un monde en miniature. Il éprouve des problèmes sur le plan de la géographie, du climat, des ressources, de la langue et de la religion. Pourtant, de cette diversité de groupes raciaux éparpillés dans plus de la moitié d'un continent, les fondateurs du Canada ont créé une nation animée d'un esprit fort et distinct. Cependant, le canadianisme est un amalgame, que la diversité même de ce pays a adouci mais aussi élargi, sans lui faire perdre de sa valeur intrinsèque.

Par ailleurs, cette notion est aussi intervenue dans les discussions sur l'éducation des jeunes et leur préparation à la vie de citoyens. En fait, l'éducation civique a toujours compté comme une composante importante des programmes d'éducation du public. Déjà, en 1899, John Millar, sous-ministre de l'Éducation de l'Ontario, rédigeait à l'intention des jeunes un opuscule intitulé *Canadian Citizenship*, qui débutait par ces mots : « L'objectif ultime de tout gouvernement est la culture d'une bonne citoyenneté » (1899 : 9).

Au cours des dernières décennies, la citoyenneté a fait l'objet d'une attention renouvelée, cette fois de nature plus fondamentale. Des États ont créé de nouveaux ministères et prévu des occasions pour célébrer la citoyenneté.[1] Parallèlement, ont émergé de multiples revendications s'inscrivant explicitement dans cette tendance. Voici ce que dit Ronald Beiner, de l'Université de Toronto :

> Le nationalisme, les différends ethniques, la fragmentation de communautés politiques multinationales autrefois unies [...] placent le problème du leadership

> – celui de la force qui unit un groupe de citoyens en une collectivité politique organisée, cohérente et stable et en assure une allégeance durable – au centre de polémiques théoriques.

Nous allons retenir la notion de Beiner selon laquelle il existe un « problème de citoyenneté »; cependant nous situerons la source de ce problème au-delà des questions soulevées par cet auteur, soit l'ethnicité et la cohabitation multinationale. Les questions concernant les forces qui unissent le groupe se posent de toute évidence en raison de ces mêmes différences ethniques et nationales, mais elles portent aussi sur la pertinence de reconnaître les différences de nature sociale ou économique, les particularités selon les sexes ou autres différences. Le débat actuel sur la citoyenneté doit être interprété en termes larges, et aborder la définition de la communauté politique et les conditions d'inclusion – ou d'exclusion – de la communauté (qui sont ceux qui appartiennent au groupe et sous quelles conditions).

La multiplication des revendications associées au concept de citoyenneté est un phénomène largement répandu. Par exemple, les mouvements latino-américains de défense de la démocratie et des droits de la personne ainsi que les différentes mobilisations des pauvres formulent leurs demandes en termes de citoyenneté, de sorte que « l'accès à la citoyenneté commence à être vue (sic) comme l'accession aux conditions économiques, sociales et culturelles de l'exercice des droits politiques » (Marques-Pereira et Bitzberg, 1995 : 7). Les mouvements féministes, surtout ceux dans lesquels des mères portent témoignage de leurs « enfants disparus », inscrivent leurs revendications dans un contexte de citoyenneté (Blacklock et Jenson, 1998). En France, le mouvement social, vaste regroupement d'associations et d'intervenants luttant contre les inégalités sociales et l'exclusion, manifeste en faveur d'une meilleure citoyenneté (Helly, 1999). En Belgique, le mouvement blanc, issu des scandales gouvernementaux et des accusations de complicité policière dans l'affaire du pédophile Marc Dutroux, se présente comme un mouvement de citoyenneté (Vogel, 1999). La citoyenneté est aussi devenue un concept crucial dans les débats concernant les droits des autochtones dans plusieurs pays (Yashar, 1998).

Ces mouvements variés, qui mènent leurs revendications au nom des « citoyens » ou de la « citoyenneté », ont un dénominateur commun. Ils abordent tous la relation entre l'État et les personnes vivant à l'intérieur de ses frontières. Ils revendiquent tous une voix plus représentative et une plus grande reconnaissance au sein de la politie. De ce fait, ils mettent en question les limites de la collectivité politique.

Cette tendance à inscrire les luttes politiques dans les « revendications de citoyenneté » attire notre attention sur l'autre facette de la relation. La citoyenneté n'existe pas sans l'État. Les préoccupations grandissantes que suscitent la cohésion sociale et les politiques démocratiques ont incité nombre d'intervenants gouvernementaux et de décideurs à exprimer leur préoccupation face à la question de la citoyenneté. Dans les sociétés diversifiées et fragmentées, marquées par une restructuration profonde de l'ordre économique et social, les institutions de l'État éprouvent de la difficulté à assurer l'inclusion et la participation de tous ceux qui

contribuent officiellement à la collectivitté politique. Qui plus est, l'immigration et les mouvements de réfugiés associés à la mondialisation, ainsi que le mouvement des personnes dans les zones de libre-échange économique, soulèvent des questions fondamentales en matière d'inclusion et d'exclusion, c'est-à-dire précisément là où se situent les limites de la citoyenneté. La popularité du concept de cohésion sociale (Jenson, 1998) ainsi que les efforts visant à reconstituer les pratiques démocratiques, à recoudre le tissu social et à repenser les droits et les responsabilités des citoyens et des étrangers ayant droit de cité témoignent des efforts que déploient les États pour définir les limites de la citoyenneté.

Ainsi, ce « retour du citoyen » (Kymlicka et Norman, 1995) dans les débats politiques et théoriques n'est nullement le fruit du hasard, mais plutôt le résultat de transformations majeures dans les polities modernes et les économies politiques. Il représente le signe et le symptôme de changements et de questionnements profonds.

La citoyenneté en tant que double relation

Malgré la tendance – pour reprendre une expression populaire – à « étirer » le concept dans toutes les directions, en parlant de « citoyens du monde » et autres expressions, la citoyenneté a toujours été intimement – ou plutôt exclusivement – liée à l'appartenance à une collectivité politique précisément définie. De la Grèce antique à la fin du régime féodal, de l'édification de l'État européen moderne à l'aube du XXI^{e} siècle, la citoyenneté a toujours **porté** sur deux relations :

- *la position des membres d'une collectivité politique vis-à-vis de l'autorité politique;*
- *les relations de soutien mutuel et de solidarité qui existent entre ces membres **en raison** même de leur appartenance à cette collectivité.*

Dans son sens le plus large, la « bonne citoyenneté » englobe la relation de civilité et de bonne conduite entre les personnes; cependant, pour être véritable, la citoyenneté doit aussi englober un État en tant que collectivité politique. C'est la forme de ces relations, façonnée par l'histoire, – relation entre personnes partageant un lien avec un État et relation entre les personnes et l'État – que nous définissons comme les *frontières de la citoyenneté*.

Dans le présent document, nous éviterons les extensions métaphoriques qui, sous le couvert de la citoyenneté, englobent les relations privées et les formes de vie sociale non politiques ou celles qui n'ont pas de rapport avec les États nationaux. Cependant, le fait de nous limiter à cette définition étroite ne signifie pas, nous le verrons clairement, que nous ne reconnaissons pas le fait que l'époque actuelle est marquée par le changement. L'actuelle remise en question du fait politique et de l'État entraîne un remodelage – sinon une transformation – de la citoyenneté.

À partir de ce point de vue, le présent document vise à déterminer les questions et les débats qui entourent la notion de citoyenneté et à proposer une approche permettant d'expliquer l'actuelle restructuration des régimes de citoyenneté au Canada et ailleurs.[2] Pour ce faire, nous allons d'abord proposer une définition de la citoyenneté en tant que relation dynamique entre trois dimensions complémentaires : les droits et responsabilités, l'accès et l'appartenance.[3] Nous allons ensuite examiner quatre aspects sous lesquels la perception actuelle de la citoyenneté est remise en question. Enfin, nous allons dégager certaines pistes de recherche qui pourraient nous permettre de mieux comprendre ces changements et leur impact sur la gestion publique, les relations État-citoyen, le bien-être et les pratiques démocratiques.

Les dimensions de la citoyenneté

Envisagée comme une relation entre la personne et l'État et entre les personnes, la citoyenneté est l'expression concrète du principe fondamental d'égalité entre les membres de la collectivité politique. Ce principe est au cœur même de la politique moderne. Pour Jean Bodin, dans ses écrits sur la république du 16e siècle et, plus tard, Jean-Jacques Rousseau et les Libéraux anglais, « les citoyens sont égaux en tous droits et prérogatives ».[4] La citoyenneté ne pouvait exister dans un contexte de relations sociales de nature féodale ou patrimoniale (Marshall, 1964 : 79).

Un changement fondamental annonçant la politie moderne, symbolisée par la Révolution française, définissait la personne non pas simplement comme un sujet mais aussi comme le détenteur de droits. Dans un texte qui a fait date, Reinhard Bendix (1964 : 66-67) écrivait :

> [...] la vie politique médiévale dépend du lien entre le rang héréditaire ou spirituel au sein de la société, le contrôle des terres en tant que principale ressource économique et l'exercice des pouvoirs publics. [...] Les droits et libertés sont accordés à des groupes, à des sociétés, à des propriétés plutôt qu'à des sujets; la représentation dans les organes juridiques et judiciaires est assujettie aux propriétaires détenant des privilèges par voie de tradition. Dans un tel cadre, aucun droit immédiat n'est accordé aux sujets en position de dépendance économique, comme les locataires, les journaliers, les travailleurs et les serviteurs : au mieux, ils sont classés en vertu de leur appartenance à la maison de leur maître et sont représentés par lui et sa propriété. Ce système sera brisé par la double révolution de l'Occident – politique et industrielle – qui mènera à la reconnaissance des droits de citoyens pour tous les adultes [...].

Après ces transformations sociales majeures, la personne devient un citoyen, reconnu dans son humanité, détenteur de droits et qui, par sa participation à la société, exprime ses obligations. Ainsi, la citoyenneté supposait la reconnaissance de la personne – réalisée au moyen d'une garantie de protection contre l'ingérence de l'État – et en particulier la personne libre.

Une telle notion suppose aussi que l'État est garant de l'égalité. Mais quel État? La

notion de la personne en tant que détenteur de droits s'accompagnait de l'idée que les citoyens devaient participer à des choix de société, c'est-à-dire collectifs. Comment assurer l'exécution de ces obligations sans entraver la liberté si chère aux philosophes politiques? C'est là le problème qui allait se poser à la citoyenneté au cours des 18 et 19e siècles.

Cette époque a vu naître l'État moderne. Fondé sur le concept de la souveraineté tant populaire que nationale, l'État moderne est issu de deux formes politiques distinctes. L'une d'elles était la ville-État de la Renaissance (Held, 1993 : 16-18). Les notions du public, par opposition au privé, et celles d'espace et d'action publique sous-tendaient les villes-États. Elles reconnaissaient un citoyen, le bourgeois, qui a obtenu ce statut de par sa seule qualité d'individu. La rupture des liens de la féodalité apparaissait clairement, en ce que le bourgeois était politiquement et juridiquement autonome, défini par sa simple allégeance à la ville (bourg).[5]

Les républiques constituaient un sous-groupe de ces villes-États. Jean Bodin, J.-J. Rousseau et Condorcet ont tous écrit sur le gouvernement républicain, alors que les révolutionnaires américains, tout comme les Français, ont fondé une république à l'image de leurs principes. Ces républiques comportaient un suffrage élargi (bien que limité et jamais clairement défini, du moins dans le cas de la France) et établissaient la responsabilité du citoyen de prendre les armes pour défendre la république. Toutefois, ce n'est qu'au 19e siècle que le suffrage universel des hommes a été fermement établi dans ces deux pays.

Le deuxième modèle de l'État moderne, la monarchie limitée par voie de constitution, a demandé une période de développement encore plus longue. Progressivement, le pouvoir du souverain a été limité par l'obligation d'obtenir l'approbation des principales décisions en matière de gestion des affaires publiques, soit constituer une armée et prélever les impôts. En échange des impôts, les sujets de la Couronne seraient protégés des menaces de l'intérieur et de l'extérieur. Toutefois, outre l'obligation de payer des impôts, ils avaient le droit de les approuver. C'est pourquoi la *Magna Carta* et la *Déclaration des droits* de 1689 représentent aussi des textes fondamentaux de la citoyenneté moderne, établissant une protection de base des droits de la personne dans une relation d'échange. Le compromis était la sécurité et la protection pour ceux qui étaient inclus dans la politie, en échange des responsabilités de participation. Le processus décisionnel complexe nécessitait de nouvelles institutions; finalement, les institutions représentatives du régime féodal sont devenues celles de la démocratie parlementaire, dans laquelle le pouvoir d'imposition et la question de déterminer qui était habilité à prendre des décisions en matière d'impôt constituaient des éléments essentiels (Tilly, 1990; Elias, 1991).

L'évolution des républiques et des monarchies constitutionnelles a convergé avec le temps pour produire des formes institutionnelles communes d'autonomie gouvernementale et inculquer la notion que la participation démocratique transformait les sujets en citoyens. À la lumière de cette convergence, Diane Lamoureux (1991 : 55) écrit :

> Ce qui caractérise fondamentalement la notion moderne de citoyenneté – et l'associe étroitement à celle de démocratie –, c'est la capacité de participer à la

> vie du corps politique. Le citoyen, non seulement est soumis à une autorité politique dans la mesure justement où il ne fait plus totalement corps avec la cité, mais également participe à la formation de cette autorité.

Nous voyons donc que, dès le départ, la citoyenneté était un ensemble complexe de droits et d'obligations, offert à tous ceux qui étaient définis comme citoyens. En bout de ligne, les institutions de la démocratie libérale sont devenues essentielles à l'appariement réussi de droits et de responsabilités, tout en devenant les institutions permettant l'exercice du choix collectif. C'est cette évolution, différente pour la Grande-Bretagne, le Continent et la république américaine, qui a tellement fasciné Alexis de Tocqueville durant la quatrième décennie du 19e siècle.

Cette même évolution a mené le sociologue T.H. Marshall à tracer la trajectoire historique de la citoyenneté moderne.[6] Pour simplifier sa riche approche historique, disons que Marshall a décrit l'expansion des droits de citoyenneté au cours des derniers siècles comme une recherche constante de stabilité et d'équilibre entre l'égalité démocratique et les garanties de libertés personnelles. Selon Marshall, trois catégories de droits ont émergé en une séquence historique pour créer cet équilibre : les droits civils du 18e siècle, les droits politiques du 19e siècle et les droits sociaux, au XXe siècle.[7]

Les *droits civils* garantissent des libertés fondamentales (comme la liberté d'expression, de religion, etc.) et, notamment, celle de mener la profession de son choix. Marshall a associé les droits civils avec la fin du régime des confréries et des restrictions imposées au commerce selon les villes. Il a insisté sur l'émergence d'un marché dans le domaine du travail et du libre-échange au sein des frontières nationales (1964 : 82). Les *droits politiques*, accordés graduellement à l'ensemble de la population adulte, incluaient le droit de voter et de se porter candidat. Même si de tels droits ont pu être longtemps l'apanage de certains groupes sociaux, le statut du droit de citoyenneté exigeait qu'ils soient donnés à tous (Marshall, 1964 : 85). Enfin, il a décrit les *droits sociaux*, comme le droit à l'éducation, au logement, aux services de santé ou à la sécurité du revenu. Cette troisième catégorie est associée à une transformation fondamentale de notre conception de l'égalité. Elle est devenue plus qu'un principe formel (égalité de statut) et englobait une certaine mesure de réalité socioéconomique (égalité en pratique).

Par conséquent, **une dimension** de la citoyenneté a émergé de cette évolution : celle des **droits et responsabilités** – obligations de l'État à l'égard des citoyens, obligations des citoyens à l'égard de l'État et obligations des citoyens entre eux. Des droits civils, politiques et sociaux ont été obtenus, dès le départ, en échange de deux actes de citoyenneté importants : participation éclairée à la vie de la politie et soutien de ses entreprises et de sa protection, par l'impôt et l'obligation de servir dans l'armée.

Ainsi, par exemple, dans un manuel écrit en 1927 à l'intention des écoles publiques de l'Alberta, James McCaig (1927 : Chapitre XXI) dressait la liste des droits et des obligations des Canadiens, qui incluaient bon nombre des droits et obligations mentionnés vingt ans plus tard

par T.H. Marshall, y compris les doits sociaux :

Le droit à la protection de la vie et de la propriété
Le droit à la protection contre la maladie
Le droit de libre expression
Le droit à la liberté de culte
Le droit à la protection contre les détentions arbitraires
Le droit à un procès devant jury
Le droit à un environnement sain
Le droit à une bonne éducation

L'obligation d'obéir aux lois
L'obligation de payer des impôts
L'obligation du service militaire
L'obligation de voter
L'obligation de travailler
L'obligation de servir comme juré
L'obligation de se garder en santé

Cependant, les différents droits et leur distribution ont varié dans le temps et l'espace. Les conditions démographiques, les relations de pouvoir (y compris la capacité de certaines classes ou de certains groupes à imposer leurs revendications), les différentes destinées historiques sont autant d'éléments qui ont influé sur la conception des droits et des obligations dans chaque collectivité politique. C'est pour des raisons historiques concrètes que la liberté d'expression est si importante dans la définition des droits de citoyenneté aux États-Unis et moins importante en France, par exemple.[8]

En outre, la reconnaissance des droits pourrait bien se limiter à un geste symbolique en l'absence de mécanismes garantissant leur pleine réalisation. Le plein exercice des droits de citoyenneté a toujours dépendu de la création ou de la réforme d'institutions publiques garantes de leur continuité. Pour Marshall (1964 : 78-79), par exemple, les droits civils nécessitent l'accès au système juridique. Les parlements, les régimes électoraux et, plus tard, les partis politiques, sont devenus les mécanismes garantissant les droits politiques. Les services publics d'éducation, de santé et de sécurité du revenu sont devenus l'expression institutionnalisée de la solidarité sociale et des droits sociaux. Par conséquent, notre **deuxième dimension**, celle de **l'accès**, est étroitement liée à la première, sans toutefois s'y limiter.

Dès le départ, les théoriciens de la démocratie ont aussi compris que les citoyens devaient être préparés à assumer les obligations démocratiques associées à la citoyenneté universelle. La différence entre un sujet et un citoyen ne résidait pas seulement dans le droit de participer mais aussi dans la capacité de le faire. Cette idée avait deux conséquences importantes. D'abord, la pleine citoyenneté dépendait de l'accès au pouvoir politique. C'est cette perception qui a mené, au

début de l'ère moderne, au remplacement du pouvoir divin (exprimé par la combinaison des pouvoirs religieux et politique par un souverain ou autres institutions) par les institutions d'autonomie gouvernementale, justifiée en termes séculiers. Cet accès a été élargi au fil du temps, chaque fois que la mobilisation sociale et économique a forcé la reconnaissance de fait que de nouvelles catégories de population méritaient la pleine intégration à la politie. Ainsi, la totalité des droits politiques a été accordé progressivement – des hommes libres et des propriétaires fonciers à l'ensemble de la population masculine, des hommes aux femmes, des habitants de souche aux naturalisés.

Cette perception a eu une autre conséquence. Les théoriciens de la démocratie ont compris que le fait d'accorder des droits ne se traduisait pas automatiquement par un accès significatif. Comme l'a expliqué Dominique Schnapper (1994 : 95), « [...] les citoyens doivent disposer des moyens nécessaires pour exercer *concrètement* leurs droits. »

Encore une fois, les garanties institutionnelles ont pris de l'importance. Au 19e siècle, les écoles publiques étaient devenues la principale institution assurant que les jeunes gens avaient la possibilité de devenir des citoyens à part entière. Cette situation supposait davantage que « l'instruction civique »; elle demandait aussi le développement des capacités intellectuelles définies comme nécessaires au raisonnement et aux autres capacités nécessaires à la vie de citoyen. Ensuite, au XXe siècle, on a établi des niveaux minimaux de bien-être aptes à permettre un accès significatif aux pratiques de la citoyenneté et à favoriser la participation. Par conséquent, le degré d'accès peut varier au sein des collectivités politiques et entre celles-ci, selon la structure institutionnelle et le soutien accordé par l'État et la collectivité aux groupes désavantagés en raison de leur situation sociale, économique ou culturelle.

L'accès n'a rien d'automatique. Il peut aussi nécessiter des efforts pour favoriser l'égalité. Les stratégies visant à améliorer l'accès peuvent comprendre des mécanismes servant à assurer une participation significative au processus démocratique et le plein exercice des droits de citoyenneté, autant d'éléments qui varient dans le temps et l'espace. De plus, les luttes menées pour offrir un meilleur accès à certaines catégories de citoyens contribuent aussi à la transformation des pratiques institutionnelles, modifiant à la fois les frontières de l'accès et ses mécanismes.

La **troisième dimension** qui a toujours constitué un élément de la définition de la citoyenneté est celle de **l'appartenance**. [9] La qualité de citoyen signifie faire partie d'une collectivité politique donnée, participer à sa vie économique et sociale et recevoir son soutien en cas de besoin. La citoyenneté définit les frontières de l'appartenance, offrant une reconnaissance et un statut spécifiques aux personnes autorisées à participer à la collectivité politique et à jouir de ses avantages. Depuis l'époque de la Grèce antique, le statut de citoyen a défini ceux qui participaient à la collectivité, établissant une distinction d'avec ceux qui en étaient exclus, de par leur condition d'étrangers ou parce qu'on jugeait qu'ils ne le méritaient pas.

Encore une fois, les frontières de l'inclusion et de l'exclusion varient d'un État à l'autre et au fil du temps à l'intérieur d'un même État. Par exemple, durant des siècles, seuls les hommes libres formaient le groupe des citoyens. Les parents de sexe féminin et les enfants, de même que les serviteurs et autres personnes à charge, pouvaient demander protection, mais n'avaient pas droit au statut de citoyen. Les femmes ont eu des droits civils – limités – avant d'obtenir des droits politiques. Leurs droits étaient si limités qu'ils les empêchaient d'être citoyennes à part entière. Elles détenaient la nationalité sans jouir de la citoyenneté. C'est en raison de cette exclusion de la citoyenneté que, pendant une bonne partie du XX^{e} siècle, les femmes perdaient leur nationalité en épousant un étranger et ne pouvaient pas transmettre leur nationalité à leurs enfants.

L'État joue un rôle essentiel dans la définition des limites de l'appartenance et le résultat de ce processus sert à créer une identité politique, fondée sur la distinction entre les membres et les non-membres. Cette identité commune intervient dans le maintien de la solidarité sociale, malgré les différences culturelles, économiques et sociales importantes entre des gens poursuivant des intérêts souvent contraires. Selon Marshall :

> Les sociétés féodales étaient liées par une fiction : celle d'une parenté ou d'une descendance commune. La citoyenneté nécessite un lien d'une nature différente, un sentiment direct d'appartenance à une collectivité, fondée sur la loyauté à une civilisation partagée par tous (1964 : 77).

Bien que les trois éléments de la citoyenneté (droits, accès et appartenance) puissent être définis séparément, on doit les appréhender de façon globale. Les droits et les responsabilités signifient peu de chose sans un accès adéquat et une reconnaissance appropriée de l'appartenance au groupe. On peut difficilement obtenir un attachement réel à la collectivité, essentiel à l'exercice de la participation démocratique, sans une reconnaissance adéquate des droits et de l'accès au pouvoir politique. Par conséquent, la citoyenneté suppose une relation triangulaire entre les droits, l'accès et l'appartenance.

Au cours de la présente introduction, nous avons insisté sur le fait que ces dimensions ont émergé sous l'action d'un processus historique présentant des différences appréciables d'un État à l'autre. Nous avons aussi mis en lumière le fait que ces trois dimensions ont été définies par les pratiques gouvernementales et les luttes politiques. Les régimes de citoyenneté sont donc en redéfinition et en transformation constantes. En fait, au cours des quatre derniers siècles, les revendications visant à modifier, à élargir ou à limiter les trois dimensions de la citoyenneté ont été sources de mobilisation et d'action politiques. De la *Magna Carta* au Lac Meech, de la Charte des droits de 1689 à la Charte des droits et libertés, les citoyens ont co discuté et redéfini les limites de leur relation avec le pouvoir politique.

Il n'y a donc rien de surprenant à ce que les remises en question des limites de la citoyenneté occupent une place aussi importante aujourd'hui. Le reste de notre étude va porter

sur les quatre défis qui se posent aux limites de la citoyenneté : le défi de la diversité sociale et culturelle, celui de l'État en tant que « lieu naturel » de la citoyenneté, le défi des droits de la citoyenneté sociale dans l'actuelle restructuration de l'économie mondiale et, enfin, le défi de la participation démocratique. Nous verrons que ces débats remettent en question, redéfinissent et transforment les frontières de la citoyenneté.

Le défi de la diversité

Le premier défi qui se pose à la définition des limites de la citoyenneté moderne est peut-être celui qui est le mieux documenté et le plus analysé. Souvent, ceux qui souhaitent la reconnaissance de la diversité culturelle cherchent à revoir le contenu des droits, le mode d'accès et, le plus souvent, la définition de l'appartenance au sein des régimes de citoyenneté. On ne doit donc pas se surprendre d'assister à un débat animé, où bien des questions restent encore en suspens. En fait, les débats politiques soulevés par ce défi de la citoyenneté comptent parmi les plus ardus des dernières décennies.

Comme nous l'avons vu, la pierre angulaire du projet de citoyenneté libérale était la notion d'égalité entre tous les membres de la collectivité politique. Dans sa définition libérale classique, la citoyenneté se base sur une définition « neutre ». On estime que l'*homo publicus* est une personne libre d'attributs culturels ou particularistes ou capable de s'élever au-dessus de ces attributs.[10] L'inclusion dans la collectivité politique suppose la capacité d'exercer pleinement les droits et les responsabilités de la citoyenneté et les limites de l'appartenance sont définies par un attachement commun à ces droits et responsabilités. Lorsqu'on reconnaît l'existence d'attributs culturels ou de valeurs qui y sont liées, ceux-ci sont traités *soit* comme des éléments débordant le cadre de la citoyenneté, *soit* comme des obstacles à aplanir par de bonnes pratiques de citoyenneté.

Au cours des cinq dernières décennies, la perception de ces questions a changé considérablement. En ce qui concerne la première façon de penser la culture, on pouvait envisager de mettre de côté la diversité, car on considérait qu'il y avait adéquation entre les limites des collectivités culturelles et celles des collectivités nationales. Par exemple, T.H. Marshall tenait pour acquis l'uniformité culturelle de la « nation » lorsqu'il a décrit l'expansion progressive des droits de citoyenneté dans son Angleterre natale. La conscience nationale, qu'il considère comme un élément essentiel de la citoyenneté, se fonde sur « une loyauté à une civilisation partagée par tous » (1964 : 101). Les préoccupations de Marshall, comme celles de bien de ses contemporains, étaient axées bien plus sur les écarts socioéconomiques que sur les différences culturelles. Par conséquent, avec la reconnaissance du droit à l'autodétermination par les accords internationaux d'après-guerre, on considérait que chaque collectivité culturelle nationale aurait son propre espace de citoyenneté. En ce qui concerne la reconnaissance des différences culturelles au sein des États nationaux, ces différences ont été reléguées au privé, domaine qui a toujours revêtu une importance politique moindre, moins digne d'attention et isolé de la sphère politique. En outre, les institutions privées, surtout les partis politiques, se sont vu confier la tâche de reconnaître la différence, par le biais de leurs pratiques de représentation.[11]

Le Canada nous fournit un exemple illustrant la seconde approche de la diversité culturelle. Parfaitement conscient de la grande diversité des racines des citoyens et des diverses loyautés locales limitant l'adhésion à une définition unique du « Canadien », le discours politique de la première moitié du XX[e] siècle a insisté sur la nécessité de créer un sentiment de canadianisme (comme nous le voyons ci-dessus dans la citation de Lindal). Nombre d'observateurs, dont Paul Martin, dans sa présentation de la *Loi sur la citoyenneté*, étaient bien conscients de la diversité canadienne, manifestée tant à l'intérieur du pays que par l'immigration qu'il a connue au cours du XX[e] siècle. Au sujet de sa visite en Europe en 1944, il écrivait :

> Un jour morne et froid de février, on m'a conduit de Paris à Dieppe, afin que je puisse rendre hommage aux soldats de l'Essex Scottish et aux autres Canadiens inhumés au cimetière militaire. Certaines tombes étaient marquées par des croix de bois. Les dernières pierres tombales n'avaient pas été mises en place. Ces Canadiens avaient des origines raciales tellement diverses : anglo-saxonne, française et bien d'autres encore. J'ai pensé que c'était là qu'était le caractère même du Canada : un pays formé de différentes nationalités. [...] Depuis, aucune image n'a su représenter de façon aussi poignante le concept de notre nation que ce cimetière. Quelles qu'aient été leurs origines, tous ces gens étaient des Canadiens (1993 : 66).

Par conséquent, les politiques d'après 1945 avaient pour objectif de faire accepter la diversité[12], d'accorder à tous les mêmes droits et de favoriser un sentiment d'appartenance. Comme disaient Bourque et Duchastel au sujet des années 1940, la diversité était prise en compte dans le discours politique – où « la notion de *citoyen* occupe la place centrale » – par la mise en place d'une nouvelle approche de l'universalité, qui insistait sur l'égalité socioéconomique :

> Ce pancanadianisme, auquel participent aussi les notions de *peuple* et de *national*, cherche à trouver dans la notion de citoyen un principe d'universalité (égalité d'accès aux services) qui, empiriquement, réunirait tous les Canadiens en une seule et même communauté (1993 : 65).

Toutefois, dans les années qui suivirent, la définition homogène et culturellement neutre de la collectivité politique et la définition fondée sur l'égalité socioéconomique sont devenues de plus en plus difficile à soutenir. D'abord, dans les années 1960, les minorités culturelles[13] avaient commencé à demander leur reconnaissance. En plus des mouvements nationalistes québécois et autochtones bien connus des Canadiens, dans les années 1970, les Basques, les Bretons, les Écossais et bien d'autres minorités dans le monde demandaient la reconnaissance de leur spécificité ainsi que des dispositions institutionnelles garantissant cette différence culturelle. C'est ainsi que les mouvements nationalistes ont actualisé la question de la diversité et de la reconnaissance de la différence.

Durant cette même période, d'autres « minorités » se mobilisaient pour revendiquer l'égalité au nom de la diversité. Différents mouvements sociaux (femmes, gais et lesbiennes, minorités religieuses) ont revendiqué l'inclusion en menant leurs luttes en des termes culturels. Une partie des revendications féministes, par exemple, portait sur l'écart entre la reconnaissance formelle des droits de citoyenneté, la réalité de l'accès inégal aux institutions, qui diminuait leurs valeurs et imposait des normes de comportement masculines, les voies traditionnelles masculines du système de représentation, etc. Pour leur part, les gais et les lesbiennes faisaient valoir que la non-reconnaissance de la légitimité de leur orientation sexuelle signifiait un refus de leurs droits officiels et égaux. Parfois, ces revendications ont été présentés dans la perspective des droits de la personne. Cependant, bien souvent, les féministes ainsi que les gais et les lesbiennes ont critiqué le soi-disant traitement égal des droits sociaux, alléguant qu'ils étaient victimes de discrimination, du fait qu'ils ne jouissaient pas des mêmes droits sociaux que les hommes ou les familles hétérosexuelles.

Dans leur démarche, ces mouvements en sont venus à partager une perspective semblable à celle que propose la théoricienne de la politique, Iris Marion Young, qui décrit les conceptions universelles de la citoyenneté, fondées sur la personne abstraite, comme fondamentalement injustes. Ces conceptions oppriment les groupes historiquement désavantagés, comme les femmes et les minorités culturelles, en posant comme universelles les normes et les valeurs de la majorité (1989 : 257).

Enfin, en termes pratiques, il est devenu difficile de négliger la diversité culturelle dans la pratique politique, à mesure que se transformait la réalité sociodémographique des démocraties libérales, tant dans les pays d'immigration traditionnels (comme les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie) qu'en Europe de l'Ouest. L'immigration elle-même est devenue de plus en plus diversifiée et le moyen d'intégrer les populations immigrantes est réapparu comme une question importante dans les milieux politiques. On en est venu à considérer que l'immigration posait un problème direct à la citoyenneté, non seulement en termes de garanties d'accès et de définition des droits, mais aussi sur le plan de la pluralité des valeurs et de la définition de l'appartenance. On s'inquiétait de la mesure dans laquelle les immigrants pouvaient « s'intégrer » à leur nouvelle collectivité et abandonner leurs allégeances antérieures. En réponse au défi posé par ces demandes visant une meilleure reconnaissance de la diversité culturelle et le sentiment grandissant d'aliénation exprimé par les minorités, diverses solutions ont été proposées. Ces solutions allaient dans le sens du débat libéral-communautaire-républicain bien connu. Étant donné que ce débat est bien documenté (Helly, 1998; Winstock, 1999; Shafir, 1998; Kymlicka et Norman, 1994), nous ne l'exposerons que brièvement ici. Nous insisterons sur les défis posés aux trois dimensions de la citoyenneté établies ci-dessus.

La question centrale porte sur le moyen de maintenir la cohésion et l'unité de la collectivité politique dans un contexte social pluraliste et diversifié. Les questions d'inclusion, de reconnaissance des droits différentiels ainsi que les conditions permettant l'émergence d'un

sentiment de solidarité et d'appartenance sont donc au cœur de ce débat, dans lequel la diversité est souvent associée à la fragmentation et au risque d'agitation sociale (Van Gunsteren, 1998).

La réponse libérale à la diversité

Une des propositions visant à renforcer la cohésion, souvent adoptée par les libéraux de gauche, est d'assurer une plus grande inclusion et de meilleures possibilités de participation au moyen de la justice redistributive. Le renforcement de l'État providence et des programmes sociaux est censé avoir un effet positif sur les minorités qui se sentent exclues.[14] Bien que cette approche reconnaisse, avec raison, le lien entre l'exclusion socioéconomique, l'accès et l'appartenance, elle n'aborde pas directement toutes les questions de diversité culturelle et leurs dimensions politiques. Par exemple, cette approche sous-tendait la position, maintenant tombée en disgrâce, du *Livre blanc sur les affaires indiennes (1969)*. Elle répondait également à bien des questions soulevées par le mouvement féministe et la deuxième vague du mouvement féministe. Dans le premier cas, la proposition visait à inclure les peuples autochtones dans la société canadienne en abrogeant le « traitement spécial », fondé sur leur patrimoine culturel et les droits issus de traités, et en instituant un « traitement égal » en termes d'accès aux ressources. Dans le cas des femmes, le mouvement féministe était et est encore animé d'un débat dynamique : les femmes forment-elles un groupe uni par des valeurs culturelles différentes ou un groupe qui a été victime de discrimination économique et sociale et qui pourrait être pleinement intégré à la « communauté » et, partant, admis à la pleine citoyenneté? De telles propositions – qui visaient presque exclusivement une réforme des mécanismes d'accès, sans aborder le contenu du régime des droits ou les difficultés inhérentes aux identités culturelles – ont souvent été rejetées par les minorités, du fait qu'elles ne reconnaissaient pas leur spécificité et, surtout, qu'elles ne lui accordaient pas de valeur. En refusant de reconnaître la dimension culturelle de l'exclusion, cette approche a produit de nouvelles tensions. Bien qu'elles souffrent fréquemment d'un désavantage socioéconomique, les minorités culturelles estiment que la véritable source du problème est la discrimination (racisme, sexisme, etc.) plutôt qu'un simple manque de ressources économiques. Par conséquent, elles sont rebutées par les approches qui envisagent les revendications identitaires comme un simple moyen d'exprimer une aliénation socioéconomique.

Une autre approche du problème de la diversité culturelle, celle-là inspirée du républicanisme français, propose d'insister sur les vertus civiques et l'attachement aux institutions et aux valeurs associées à la citoyenneté, de façon à créer un sentiment d'appartenance qui ne soit pas associé aux identités culturelles, mais à la capacité de participer à la politie. Les républicains reconnaissent le bien-fondé des groupes d'appartenance particuliers, mais affirment que l'État ne doit pas être identifié à l'une ou l'autre des communautés qu'il régit. L'État doit plutôt favoriser une « collectivité politique » neutre, dans laquelle des personnes d'origines diverses s'unissent dans la recherche d'un point commun (Van Gunsteren, 1998 : 21). Dominique Schnapper (1994) représente très bien cette position. Elle croit qu'une plus grande insistance sur la participation de chacun et un accès véritable aux institutions et au pouvoir politiques vont agir comme éléments

médiateurs pour les différences culturelles. De même, les idées du nationalisme civique (Yael Tamir, 1993) et du patriotisme constitutionnel (Habermas, 1995) ont été proposées comme moyens permettant d'unir une diversité de cultures aux identités différentes. Le point commun de ces approches est la notion de citoyenneté définie en termes de procédures.

Encore une fois, le principal problème de ces approches, soulevé par leurs critiques et ceux qui favorisent la reconnaissance de la diversité, est qu'elles représentent toutes des tentatives de dépolitiser les identités culturelles. Par conséquent, tout en reconnaissant l'existence, et même la pertinence publique de la diversité culturelle, cette pensée a pour but d'empêcher que la diversité ne déstabilise les institutions en place et ne mine les valeurs existantes (comme la République laïque). Cette pensée ne peut reconnaître que les pratiques institutionnelles puissent déjà coder des préjugés culturels, puisque la majorité a déjà imposé sa langue, son patrimoine historique et ses valeurs à la sphère publique (Van Gunsteren, 1998). De ce fait, elle n'offre qu'une idée restreinte de la définition des limites de l'appartenance en fonction de la culture. Pour la même raison, elle rejette aussi la notion des droits différentiels, fondés sur la culture ou autre particularité collective, au sein d'un régime de citoyenneté unitaire.

La critique communautarienne

Les théoriciens intéressés par le sort des minorités culturelles et des groupes défavorisés ont entrepris de mettre à l'épreuve la notion d'« égalité indifférente », propre aux approches libérales de la citoyenneté. Les auteurs associés à l'école communautarienne comptent parmi les critiques les plus virulents de la citoyenneté libérale. Bien qu'ils forment un groupe éclectique[15], les communautariens estiment tous que la personne s'inscrit dans un environnement culturel et un contexte historique. Eux aussi considèrent la citoyenneté comme la relation entre la personne et l'État; cependant, ils estiment qu'on doit porter une plus grande attention aux identités communautaires et à la spécificité culturelle, de façon à promouvoir une saine citoyenneté et, en particulier, sa dimension d'appartenance.

Par exemple, Charles Taylor (1997) démontre pourquoi il est impossible, à son avis, de définir la personne en dehors de la collectivité et sans tenir compte des pratiques culturelles. Les institutions associées à la citoyenneté doivent permettre l'expression de la diversité culturelle et d'identités spécifiques permettant à la personne d'acquérir un sentiment d'appartenance à la collectivité politique :

> L'identité est ce qui permet de définir l'individu face aux autres et en fonction des autres; elle permet de se distinguer mais aussi de s'associer à ceux en lequel [sic] on se reconnaît dans les diverses facettes de la vie sociale. Il est donc impossible de parler de participation pleine et entière sans une forme de reconnaissance des différences culturelles (Taylor, 1997).

Pour Taylor, la cohésion d'une collectivité politique se fonde sur le sentiment de solidarité et d'appartenance à la collectivité qui anime ses membres. Une telle solidarité n'est possible que si les membres de la collectivité se sentent pleinement égaux (y compris sur le plan des pratiques culturelles) à l'intérieur du régime de citoyenneté. Charles Taylor cite les peuples autochtones et les Québécois de langue française comme exemples de collectivités qui se sont longtemps senties – et se sentent encore – exclues du régime de citoyenneté canadien au point de vue culturel.

L'évolution de la « question constitutionnelle » devrait aussi être comprise comme un effort visant à assurer le type de reconnaissance de la différence nationale que le régime de citoyenneté pancanadien a de plus en plus de difficulté à comprendre, ou même à intégrer (Jenson, 1997). Le régime de citoyenneté canadien contemporain et le « modèle de diversité » qu'il intègre reconnaissent les différences d'abord en tant que caractéristique propre à la personne et, de ce fait, s'éloignent d'une capacité antérieure de reconnaître les collectivités (McRoberts, 1997). Par conséquent, les revendications nationalistes en faveur de la reconnaissance et d'une plus grande autonomie politique sont, en réalité, autant de demandes visant une redéfinition des conditions d'appartenance au sein du régime de citoyenneté au Canada[16].

Reconnaissance culturelle : nouveau droit de citoyenneté?

Tout en reconnaissant la critique communautarienne, un certain nombre de théoriciens libéraux proposent d'inclure des droits culturels dans la définition de la citoyenneté, encore une fois sans rejeter son orientation fondamentale sur la personne. Will Kymlicka compte parmi les chefs de file de cette approche[17]. À son avis, un conception libérale de la citoyenneté devrait concevoir la diversité culturelle comme un avantage, qui élargit et non limite la liberté et l'égalité des personnes. La culture est la base à partir de laquelle la personne choisit les valeurs et les références avec lesquelles elle compose sa propre individualité. À ce titre, chacun devrait pouvoir choisir ses références culturelles. Pour que ce choix soit véritable, Kymlicka estime que la société doit inclure une diversité de cultures, de normes et de valeurs : une trop faible diversité peut étouffer l'individualité. Ainsi, la responsabilité de l'État ne se limite pas à protéger la diversité culturelle et les groupes qui la composent, mais aussi à en permettre la croissance (voir Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, 1995).

Herman van Gunsteren propose une approche similaire de la diversité, inspirée par la critique communautarienne, mais cette fois ancrée dans la tradition républicaine. Selon lui, « une des principales tâches de la République est d'organiser la pluralité, non seulement des individus mais aussi des collectivités » (1998 : 24). Dans cette perspective, la « communauté publique » devrait garantir les conditions structurelles permettant le développement et l'expansion de toutes les collectivités culturelles.

Toutefois, les tenants de cette position reconnaissent la nécessité d'imposer des limites à la reconnaissance culturelle. Par exemple, selon Daniel Weinstock (1999), une telle reconnaissance

risque de favoriser une fragmentation constante de la collectivité politique, dans laquelle les demandes de traitement spécial deviennent la norme plutôt que l'exception. Il est plutôt difficile de fixer des critères définissant les conditions dans lesquelles des droits collectifs particuliers seraient accordés à une minorité, et encore plus difficile de déterminer qui pourrait être reconnu comme partie d'une minorité. Qui plus est, l'identité collective demeure une réalité subjective et le fait d'imposer une définition ou une catégorisation de citoyens en fonction de leur soi-disant allégeance à un groupe pourrait entraîner des conséquences dramatiques, surtout si ces caractéristiques servent à établir une régime d'exclusion ou à limiter l'accès aux droits de citoyenneté plutôt qu'à l'élargir. Le cas de l'ex-Yougoslavie est certainement l'exemple le plus souvent cité, et il n'est certainement pas le seul.

La citoyenneté et la reconnaissance de la diversité culturelle : l'expérience canadienne

Le Canada a été, pour des raisons évidentes, au cœur des débats sur le problème culturel de la citoyenneté. Non seulement quelques-uns des grands théoriciens de la question sont canadiens, mais le Canada est en quelque sorte un laboratoire en ce qui concerne l'élaboration de politiques en réponse à ces difficultés. Deux domaines font présentement l'objet d'innovations et, par conséquent, de controverses. Le premier domaine est celui des politiques sur le multiculturalisme. Depuis 1971, le gouvernement du Canada fait officiellement la promotion d'une politique de multiculturalisme qui, au fil du temps, s'est fondée sur une vision correspondant sous plusieurs points à celle de Kymlicka. Celle politique insiste sur la valeur positive de la diversité culturelle dans une société libérale et, par conséquent, décrit le Canada en termes de « modèle de diversité ».

Il s'agit là d'un écart important par rapport à la pensée libérale classique, représentée par le « modèle français », par exemple. Cependant, contrairement à l'idée communautarienne, les politiques canadiennes du multiculturalisme n'envisagent pas une société structurée en fonction de la culture. Ainsi, dans la mesure où ils existent, les droits culturels servent à élargir le choix de la personne de vivre en harmonie avec son patrimoine culturel (Kallen, 1982 : 53). Les droits culturels associés au multiculturalisme sont donc attribués à la personne et non au groupe. À ce titre, la politique vise principalement à soutenir les organismes culturels aptes à aider la personne dans ses efforts pour participer à la vie sociale, économique et politique du pays. Elle favorise aussi la tolérance en soutenant financièrement les activités de lutte contre le racisme ainsi que les programmes favorisant l'accès aux institutions publiques pour les membres des groupes minoritaires.

Cependant, cet effort visant à reconnaître la dimension culturelle de la participation et de l'accès aux droits de citoyenneté n'est pas sans soulever des critiques. On a reproché au multiculturalisme de favoriser la séparation ethnique, l'enclavement et la folklorisation des caractéristiques culturelles (Bissoondath, 1994). D'autres critiques, inspirées par les communautariens, font valoir que le fait de limiter la culture à une question de choix individuel

privatise la diversité et fait abstraction de sa dimension collective. La politique du multiculturalisme offre aux minorités une légitimité culturelle de sorte qu'« en privé, elles peuvent célébrer leurs caractéristiques ethniques – chansons, danses ou modes d'alimentation –, mais elle ne leur offre aucun soutien en matière de pluralisme *structurel* – institutions leur permettant de développer leur éducation, leur religion, à leur langue –, grâce auquel une communauté culturelle vivante peut survivre et se dynamiser » (Kallen, 1982 : 56). Ainsi, pour ces observateurs, loin de résoudre le problème de l'accès à la citoyenneté, le multiculturalisme pourrait, en réalité, produire l'effet contraire.

L'autre moyen que les décideurs canadiens ont choisi pour résoudre le problème de la diversité a été de permettre une certaine reconnaissance des minorités nationales dans le régime de citoyenneté. Les mesures adoptées redéfinissent les frontières de la citoyenneté au Canada en permettant une certaine autonomie et une certaine asymétrie dans le régime de citoyenneté. Le mouvement le plus important à cet égard a été celui des peuples autochtones, qui demandent (demande accordée dans la *Loi constitutionnelle de 1982* et dans les interprétations subséquentes de l'article 25 par la Cour suprême) la reconnaissance de certains droits et privilèges à l'exclusion des autres citoyens canadiens, en raison de leur qualité de peuples. Ces droits se sont traduits en termes politiques par des accords d'autonomie gouvernementale permettant aux nations autochtones d'exercer une souveraineté limitée sur une territoire donné. L'objectif visé est de créer des ententes institutionnelles qui assureront le développement culturel et social des collectivités autochtones. Cette reconnaissance officielle, qui a forcé l'intégration ou l'assimilation pour des motifs d'homogénéité, ne représente pas nécessairement le moyen d'assurer la cohésion sociale et la participation dans une société diversifiée.

Comme l'a révélé la controverse autour de l'entente négociée avec les Nisga'a de Colombie-Britannique, la reconnaissance officielle de la citoyenneté asymétrique peut créer des conflits. Seuls les membres de la nation Nisga'a pourront bénéficier des droits associés à ce qui est explicitement appelé « la citoyenneté Nisga'a », y compris le droit de voter à l'assemblée et à élire des représentants. Cela signifie que les personnes ne détenant pas les droits de citoyenneté et vivant sur le territoire administré par la nation Nisga'a ne pourront voter sur des questions qui les touchent directement.

Les critiques ont dénoncé le « racisme » de l'entente, alléguant qu'elle définissait les limites de l'appartenance en fonction de l'inclusion à un groupe[18]. Il s'agit effectivement d'un écart par rapport au principe libéral d'égalité universelle – et prétendument neutre. Cependant, cette entente a été élaborée dans le but de résoudre un problème sourd et persistant du régime de citoyenneté précédent. Devant les inacceptables conséquences sociales, économiques et autres résultant de l'exclusion culturelle des peuples autochtones vivant au Canada, une entente institutionnelle fondée sur la différentiation semblait nécessaire pour permettre l'égalité.

On peut s'attendre à ce que ce débat sur la citoyenneté asymétrique gagne en importance dans un proche avenir, étant donné le nombre de négociations d'ententes d'autonomie

gouvernementale en cours entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les nations autochtones.

Ailleurs, différents types de citoyenneté asymétrique sont envisagés et mis de l'avant en tant que meilleur moyen de garantir le plein exercice de la citoyenneté pour les minorités nationales. Citons comme exemples les discussions sur la reconnaissance institutionnelle des Basques et des Catalans en Espagne et des Écossais au Royaume-Uni. Les arguments présentés ne diffèrent pas tellement des raisons expliquant pourquoi il est nécessaire de reconnaître officiellement le Québec comme société distincte[19]. Cependant, comme l'ont démontré les débats constitutionnels menés au pays depuis des dizaines d'années, il est difficile d'intégrer de nouvelles perspectives de la diversité culturelle et de sa reconnaissance au sein de régimes de citoyenneté profondément ancrés dans les notions libérales traditionnelles définissant l'égalité.

Par conséquent, bien que peu de gens réfutent l'idée qu'il existe une dimension culturelle importante à la participation sociale et à la pleine intégration à une collectivité, on arrive difficilement à s'entendre sur le moyen de l'accommoder. Les minorités culturelles, linguistiques, ethniques ou religieuses réclament toutes à leur façon une meilleure intégration au régime de citoyenneté, qui leur permettrait de participer pleinement à la vie sociale, économique et politique de la collectivité, sans devoir noyer leur identité dans la culture commune, qui est, *de facto*, celle de la majorité. Le défi des sociétés libérales est de concevoir une citoyenneté et des mécanismes institutionnels permettant une telle reconnaissance, sans ouvrir ce que Daniel Weinstock appelle la boîte de Pandore de l'exceptionnalisme culturel (1999).

Cependant, il semble maintenant évident qu'il est impossible d'aborder la citoyenneté en excluant les distinctions culturelles. Non seulement des groupes revendiquent-ils la reconnaissance de leur spécificité, mais l'existence de multiples collectivités d'appartenance (et, en fait, de multiples citoyennetés) est en voie de devenir la règle plutôt que l'exception. Une telle situation a des conséquences importantes pour la définition des droits et des responsabilités associés à la citoyenneté et notre compréhension des mécanismes d'accès ainsi que des conditions de la solidarité et de l'appartenance. Non seulement la question de la diversité remet-elle en question les anciennes définitions de la citoyenneté, mais elle en transforme la raison d'être en un principe d'organisation de la société. Il est possible que la raison d'être de la citoyenneté ne soit pas seulement de garantir l'égalité entre les membres de la collectivité, au sens où l'entend Marshall, mais aussi de permettre à des gens d'identités diverses d'organiser leur propre pluralité, ainsi que le propose Herman van Gunsteren (1998 : 15).

La difficulté de situer la citoyenneté

Si, historiquement, la création de la citoyenneté dans la pensée politique occidentale a supposé celle de l'individu autonome, elle a aussi nécessité la création d'un nouvel espace dans lequel ces individus pourraient s'associer. L'État national moderne, héritier des multiples formes politiques

qui l'ont précédé (Tilly, 1991), devenait au XIX[e] siècle le lieu dans lequel les citoyens exerçaient leurs droits et leurs responsabilités, accédaient aux institutions politiques et, en échange, tissaient les liens d'une identité nationale commune. L'espace « international » et l'espace « infranational » ne pouvaient garantir adéquatement une pleine citoyenneté.

Quoi qu'il en soit, cette image d'une trajectoire historique unique doit être nuancée en fonction de la variation institutionnelle. Par exemple, dans les fédérations, la responsabilité des trois dimensions de la citoyenneté est partagée par voie de constitution et, par conséquent, peut varier selon les ententes institutionnelles… et les conflits qu'elles occasionnent.

En effet, comme l'ont vu les Canadiens, la création d'un régime de citoyenneté pancanadien après la Deuxième Guerre mondiale les a forcés à atténuer leurs loyautés régionales. Comme le déclarait Paul Martin, père, au moment de présenter la nouvelle *Loi sur la citoyenneté* à la Chambre des communes, en 1947 :

> Il ne suffit pas d'être un bon Néo-Écossais, un bon Ontarien ou un bon Albertain. Nous devons oublier les différences et les intérêts régionaux et faire de notre mieux pour le Canada. La seule façon d'y parvenir est d'encourager le sentiment d'un canadianisme légitime […].
> (Paul Martin (1993 : 83) citant une de ses propres déclarations, faite en 1946.)

En échange, les Canadiens auraient la possibilité de participer à un ensemble de nouvelles institutions économiques et sociales exprimant des liens partagés « d'un océan à l'autre ». Quoi qu'il en soit, dans la réalité, les droits de citoyenneté et l'accès à la citoyenneté ainsi accordés, de même que le sentiment d'appartenance ont continué de varier de façon significative d'un territoire à l'autre, les relations intergouvernementales étant fréquemment le lieu de controverses et de résolution de différends.

De plus en plus, la recherche indique que la mondialisation viendrait remettre en question le lien social de la citoyenneté. La souveraineté serait de plus en plus fragmentée et divisée. Ainsi, on peut se demander, comme l'indique David Held : « à quelle entité politique le citoyen démocratique appartient-il? Partout, la souveraineté de l'État nation lui-même – l'entité à laquelle réfère le langage de la citoyenneté et dans laquelle s'expriment les revendications de citoyenneté, de collectivité et de participation – est érodée et remise en question » (1991 : 24).

On ne doit donc pas se surprendre si – en une ère de mondialisation où la souveraineté nationale est laissée aux entités supranationales ou de plus en plus partagée avec des unités infranationales – les discussions reprennent quant au lieu propice à la réalisation d'une pleine citoyenneté. Puisque l'idée de la citoyenneté moderne est basée sur une relation entre l'individu souverain et l'État souverain, les transformations du rôle des institutions d'État dans l'ordre mondial vont sans aucun doute influer sur les pratiques de la citoyenneté.

Trois objections sont communément opposés à ce processus. La première est que l'on perçoit une menace de la part de groupes en quête de solidarité et d'une voix qui leur soit propre sur la scène mondiale. Ceux qui dépassent les frontières traditionnelles de la citoyenneté pour obtenir reconnaissance et statut dans les organismes et institutions internationaux et transnationaux remettent souvent en question les régimes de citoyenneté en place (Jenson et Papillon, 2000)[20]. En outre, cette démarche s'inscrit dans un contexte marqué par des normes et des institutions internationales de plus en plus contraignantes, à mesure que sont réglementés les marchés mondiaux et que les institutions politiques – intergouvernementales et autres – acquièrent de nouveaux pouvoirs. Cela constitue une deuxième objection à la pratique traditionnelle situant la citoyenneté dans les États nationaux et qui, tout comme la première, incite certains observateurs à situer au niveau supranational le lieu où se définissent les droits, l'accès et l'appartenance. Ces observateurs sont tantôt soutenus, tantôt critiqués par ceux qui voient une troisième objection à la localisation traditionnelle de la citoyenneté (souvent liée aux deux premières, sans aucun doute). Cette objection concerne la décomposition de l'entité nationale en ses parties constituantes, à mesure que des régions et même des villes d'envergure mondiale acquièrent une plus grande capacité de réglementer la citoyenneté de leurs habitants.

Ces trois objections se fondent sur un postulat commun du déclin de la légitimité de l'État national en tant que lieu de l'exercice de la souveraineté populaire. À mesure que les luttes et débats politiques menés auparavant au sein des institutions d'État se déplacent vers les niveaux transnationaux et infranationaux, les polities nationales pourraient perdre de leur pertinence ou de leur importance dans les pratiques démocratiques ainsi que dans le sentiment d'appartenance et la distribution des droits.

Devant une telle incertitude, certains auteurs estiment que le déclin de l'État national entraînera un ordre de type médiéval marqué par une superposition des souverainetés et des territoires, créant toute l'instabilité et les conflits possibles en matière de ressources, associés à l'ère prémoderne (par exemple, Bull, 1977 : 254). D'autres, face au processus actuel d'institutionnalisation dans le domaine de la politique internationale, voient la superposition d'un ordre transnational aux souverainetés nationales, et prévoient qu'une forme de citoyenneté démocratique mondiale émergera comme force légitimant un gouvernement mondial (par exemple, Rosenau, 1998). Étant donné l'incertitude quant à la direction que prendra le changement, un position prometteuse serait d'envisager la mondialisation comme un processus multidimensionnel, comportant une pluralité de mondialisations, que l'on pourrait décrire avec justesse comme la mondialisation du local et la « localisation » du mondial (Santos, 2000). Une telle perspective offre l'avantage de faire porter le problème sur la direction du changement plutôt que de la supposer, ce que beaucoup trop d'auteurs ont tendance à faire.

Les défis des ordres supérieurs : une citoyenneté transnationale?

De plus en plus de questions politiques et sociales directement liées à la citoyenneté revêtent des

dimensions mondiales. La création de nouvelles institutions, structures et normes au niveau international laisse présager que les frontières des souverainetés nationales ne pourront englober des questions de cette nature. Toutefois, bon nombre de ces institutions demeurent des organismes *internationaux* qui, souvent, n'offrent pas d'espace politique pour les acteurs autres que les États et pour les pratiques démocratiques. Par exemple, l'Union européenne – un des éléments les plus développés de ce groupe d'institutions, qui a créé des voies de représentation pour les citoyens (au Parlement européen et à la Cour européenne de justice) et pour les États – souffre malgré tout de ce qu'on a reconnu comme une « lacune démocratique ». Même lorsqu'un tel espace existe, il est souvent le lieu d'un difficile jeu d'alliances et de conflits entre les organismes non gouvernementaux et les acteurs gouvernementaux. L'expérience des rencontres internationales consacrées à l'environnement et aux femmes, organisées sous l'égide des Nations Unies, illustre ce type de présence « ajustable ».

Devant les portes closes des organismes internationaux traditionnels, les réseaux de solidarité et autres organismes ont proliféré, comme l'indiquent la mobilisation contre l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI), négocié « à huis clos » selon certains observateurs[21], et l'opposition aux négociations de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) à Seattle et à Washington, DC. Ces mouvements réclament le droit d'accès aux processus politiques essentiels qui échappent aux structures démocratiques de l'État national. Ils visent à démocratiser la politique internationale, domaine qui a toujours été réservé au « souverain » et qui a toujours échappé aux contrôles démocratiques ou autres (comme nous le rappelle justement le différend entre le Premier ministre et Conrad Black). Ces mouvements cherchent aussi à réaliser le potentiel de la réglementation judiciaire internationale, autre domaine longtemps surdéterminé par la souveraineté nationale. Les tribunaux internationaux ont de plus en plus la possibilité d'exercer l'autorité, comme nous l'avons vu, mais ce processus demeure lent. De même, ils font appliquer les accords internationaux, que ce soit en matière d'environnement, de droits de la personne ou d'égalité entre les sexes, bien qu'ils ne parviennent jamais à satisfaire les aspirations de leurs promoteurs.

En conséquence, de plus en plus d'études examinent les possibilités d'émergence d'une citoyenneté transnationale en réponse à la mondialisation (par exemple, Held, 1998; Rosenau, 1998; Balibar, 1998). Comme le fait remarquer Brian Turner : « Nous avons un système de citoyenneté nationale dans un contexte social nécessitant une nouvelle théorie d'internationalisme et de citoyenneté universalistique » (1986 : 140).

La documentation sur le régime international des droits de la personne présente une analyse concrète de ce processus de transcendance de la souveraineté étatique. On voit dans les systèmes de protection des droits de la personne établis par les Nations Unies et l'Europe l'embryon d'une citoyenneté mondiale fondée non pas sur l'être national mais plutôt sur la personne. Yasemen Soysal (1994), un des premiers observateurs à établir ce lien, décrit un régime de droits post-national prenant le pas sur le modèle de citoyenneté fondé sur l'État. Ce n'est pas la condition de membre de l'État national qui garantit l'exercice des droits de la personne, mais

plutôt celle de la personne (individu), membre de la collectivité mondiale des êtres humains[22].

Alors que les travaux de Soysal portent sur la situation européenne, il est intéressant de constater que le Canada a suivi un cheminement comparable. Nombre de droits sont garantis à quiconque réside en territoire canadien, sans que la citoyenneté ne soit une condition à leur exercice. Depuis longtemps, les étrangers résidant légalement au Canada ont le droit de citoyenneté sociale. Par exemple, dès 1949, les parents résidant au Canada depuis un an étaient admissibles à l'Allocation familiale, un des premiers programmes universels de citoyenneté sociale. Ensuite, la Cour suprême confirmait en 1989 que la Charte s'applique de façon uniforme aux citoyens, aux résidents permanents et aux non-Canadiens résidant temporairement en territoire canadien[23]. Comme le faisait remarquer un comité du Sénat chargé d'étudier la question de la citoyenneté, il se pourrait bien que la citoyenneté canadienne ne se résume maintenant qu'au droit de vote et à la possession du passeport canadien (Sénat, 1993).

Cette remarque du comité sénatorial nous aide à comprendre les limites de la thèse de la citoyenneté transnationale. D'abord, on ne doit pas confondre droits de la personne et citoyenneté. Les droits de la personne sont des normes morales en voie de devenir universelles. Les droits de citoyenneté comprennent les droits fondamentaux de la personne (les droits civiques définis par T.H. Marshall), sans toutefois s'y limiter. Ils participent à un contrat plus vaste entre une institution (l'État) et ses éléments (les citoyens). Comme nous l'avons vu, ce contrat ne peut se réaliser pleinement sans mécanismes d'accès et l'expression d'appartenance. En fait, étant donné le lien historique essentiel et les ententes de longue date entre les forces sociales qui ont créé un soutien mutuel à l'égard de l'État en échange d'une participation au gouvernement, l'absence de contrôle démocratique sur la politique transnationale fait sonner creux les discussions sur la « citoyenneté mondiale ».

Il convient aussi de noter que bon nombre de ceux qui prédisent l'émergence d'une citoyenneté transnationale fondent leurs assertions sur le comportement des mouvements sociaux qui transcendent les frontières nationales. Ils voient dans ces mouvements l'indication d'un nouvel ordre démocratique mondial. Bien que l'idée voulant que ces mouvements sont en voie de créer une politique nouvelle ne soit pas sans mérite, il faut souligner que les études des mouvements sociaux ne mènent pas toutes à une conclusion d'une aussi grande portée. Bien des mouvements utilisent des réseaux transnationaux non pour créer un nouvel ordre mondial, mais plutôt pour accumuler des ressources leur permettant de lutter contre leurs opposants (souvent des États nationaux) sur la *scène nationale*. En réalité, certaines de ces revendications constituent des défis lancés directement au régime de citoyenneté national, visant non pas à le remplacer par un régime transnational, mais à le transformer et à accéder à ses institutions[24]. Ce n'est pas le lieu de la citoyenneté qui est en jeu ici; on assiste plutôt à un changement dans les *pratiques* associées aux revendications de citoyenneté et les stratégies d'accès.

Bien sûr, dans certaines situations, les institutions supranationales sont beaucoup plus fortes et exercent un pouvoir considérable. L'exemple classique est l'Union européenne, que

plusieurs décrivent comme une forme politique unique, apte à réaliser la promesse du Traité d'Amsterdam et à créer une citoyenneté européenne (par exemple, Preuss, 1999; Closa, 1992). Le Traité prévoit que « chaque personne détenant la nationalité d'un État membre sera citoyen de l'Union »[25]. Différents droits sont associés à la citoyenneté européenne[26] et des mécanismes institutionnels, comme la Cour et le Parlement européens, sont en voie d'élaboration. La Commission européenne fait aussi la promotion de l'identité européenne afin de renforcer parmi les citoyens le sentiment d'appartenance aux institutions de l'Union (Wiener, 1997 : 540).

Quoi qu'il en soit, le maintien du déficit démocratique ainsi que la nature complémentaire de la citoyenneté européenne[27] révèlent que cette expérience éclatante n'a pas permis la création d'une « citoyenneté supranationale » entière. Selon Andrew Linklater, par exemple, le Traité de l'Union européenne établit une citoyenneté « mince », « convenant mieux à l'établissement d'une société civile internationale qu'à une collectivité politique transnationale » (1998 : 130). La citoyenneté européenne demeure une création d'États souverains et, de ce fait, revêt les caractéristiques d'une citoyenneté de « deuxième niveau ». Comme l'indique Wiener, la différence la plus frappante entre la citoyenneté de l'Union et la citoyenneté nationale est que la dimension d'appartenance de la citoyenneté de l'Union reste faible; l'identité européenne est encore loin de remplacer les différentes identités nationales (1997 : 548)[28].

Le cas européen est un bon exemple de la réalité nouvelle, plus complexe et diffuse de la citoyenneté dans un monde en voie d'intégration. S'il est trop tôt pour prédire si une forme de citoyenneté postnationale ou transnationale va émerger, il est évident que les frontières de ce qui était la citoyenneté nationale sont en train de changer. Il reste encore à déterminer comment se fera cette nouvelle distribution des attributs de la citoyenneté. La citoyenneté centrée sur l'État va-t-elle disparaître ou verra-t-on se généraliser un modèle de citoyenneté stratifié, fondé sur le modèle européen, où l'allégeance première reste à la collectivité nationale?

Les défis des ordres inférieurs : une citoyenneté infranationale?

Certains auteurs estiment qu'une des conséquences de l'affaiblissement de l'État national associé à la mondialisation a été l'émergence des collectivités locales ou infranationales en tant que lieux de luttes de pouvoir ainsi que d'expression démocratique et de solidarité. Les recherches tendent à démontrer que ces collectivités forment de plus en plus le point de départ de revendications en matière de citoyenneté (Archibugi, Held et Köhler, 1998; Magnusson, 1996). Ces auteurs sont d'avis que les processus de mondialisation et de localisation de la citoyenneté s'exercent simultanément.

L'argument premier et le plus direct appuyant cette thèse est que les villes, les États ou les provinces et les régions participent de plus en plus à la politique transnationale. Dans une économie de marché mondial, les gouvernements provinciaux et municipaux créent leur propre capacité ou savoir-faire, utilisant pour cela de nouveaux types de relations avec les acteurs

économiques et les autres institutions politiques.

La politique locale étend sa portée. Les grandes décisions liées aux intérêts des citoyens sont prises au niveau local et les collectivités tissent avec d'autres collectivités des liens de solidarité qui, souvent, transcendent les frontières nationales. Par exemple, les régions de l'Europe, comme les provinces et les États d'Amérique du Nord, établissent maintenant des relations intergouvernementales qui débordent les frontières du pays. Les économies régionales créent des synergies qui dépassent les limites de la souveraineté nationale et influent sur les types de droits de circuler et de programmes sociaux qui sont élaborés.

Par exemple, la liberté de circuler, garantie par les traités de l'Union européenne, vise tout autant, sinon plus, à répondre au besoin des régions transnationales contiguës d'échanger leur savoir-faire qu'à répondre aux besoins des entités nationales. De même, la raison d'être de bien des conditions de l'Accord de libre-échange puis de l'ALENA repose sur l'intérêt qu'ont des régions, des États ou des provinces géographiquement contiguës à favoriser, à contrôler et à définir les droits à l'emploi, les contrats, etc. (droits civils essentiels définis par Marshall).

Ces processus sont encore plus complexes au sein d'une fédération, dans laquelle la souveraineté de l'État est partagée. Au Canada par exemple, étant donné la division des pouvoirs établie par la Constitution, nombre de droits sociaux de citoyenneté et de droits civils relèvent des gouvernements provinciaux. Il en résulte que les droits ainsi que l'accès peuvent varier – parfois considérablement – d'un territoire à l'autre. De plus, l'activité menée à un niveau de gouvernement peut promouvoir des droits et un accès dans des conditions qui ne sont pas acceptées par l'autre niveau. En outre, comme nous l'avons indiqué au début de la présente partie, les identités régionales (souvent provinciales) peuvent entrer en conflit avec le sentiment d'appartenance national. En réalité, la question de savoir si elles se concurrencent ou se renforcent mutuellement a fait l'objet de bien des débats et ce, depuis des dizaines d'années.

Par conséquent, les changements opérés dans l'économie politique et la politique constitutionnelle signifient que les frontières de l'appartenance à la collectivité politique pourraient déjà être passées de l'État national aux entités locales ou régionales. Il se peut qu'elles soient davantage adaptées à la vie quotidienne des personnes et à l'expression des identités collectives. Comme nous l'avons exposé, les trois dimensions de la citoyenneté sont mutuellement constitutives. Si l'accès et certains droits passent progressivement aux collectivités plus locales – comme, par exemple, la distanciation des programmes sociaux provinciaux par rapport aux normes nationales – il est possible que la solidarité et le sentiment d'appartenance associés à la citoyenneté et essentiels à la légitimité des institutions démocratiques suivent cette tendance[29]. En fait, la résurgence d'identités régionales ou provinciales, souvent associée au transfert de responsabilités et à une désillusion par rapport au gouvernement central, se constate dans bien des pays, y compris la fédération canadienne. On entend parler de plus en plus souvent de mouvements autonomistes ou séparatistes dans une province ou une région[30].

Les lieux de la citoyenneté?

La dernier argument du « débat sur la localisation » de la citoyenneté pose la question du " lieu de citoyenneté " en tant que sujet de nature horizontale plutôt que verticale. Un affaiblissement de l'État « de l'intérieur » est associé à la décentralisation et à la délégation des programmes et de la prestation des services. Bien que les conséquences de la restructuration économique sur la dimension sociale de la citoyenneté soient examinées en détail dans la prochaine partie, il convient de noter ici leur impact sur les « lieux » des pratiques de la citoyenneté.

À la suite des pressions visant à réduire la taille de l'État et à offrir au secteur privé une plus grande latitude pour faire face à la concurrence mondiale, on a rationalisé les structures associées à l'État providence et aux autres services publics. Cette démarche a comporté l'élimination de services, la privatisation de la prestation des services, la décentralisation de la structure vers des unités infranationales ou une plus grande utilisation des partenariats avec les secteurs privé et bénévole. Les municipalités, les gouvernements locaux et les organismes privés à but non lucratif prennent de plus en plus un rôle essentiel non seulement pour la prestation des services mais aussi dans la définition de l'accès à ces services. Ainsi, ils assument des responsabilités autrefois confiées aux acteurs de l'État, comme les employés de l'État, et à des formes définies par voie démocratique, comme les règles et les règlements.

De plus, puisque ces dispositions impliquent souvent des partenariats de toutes sortes, la démarcation entre ceux qui s'expriment au nom de l'intérêt public et ceux qui défendent leurs propres intérêts devient moins nette. D'un côté, les organismes du secteur privé ont des responsabilités claires, dont elles doivent rendre compte à leur conseil d'administration et à leurs actionnaires, et qui ne sont pas identiques aux responsabilités à l'égard de l'intérêt public, exprimées par les institutions publiques. D'un autre côté, puisqu'ils participent activement à des partenariats, ces acteurs du secteur privé peuvent aussi prétendre connaître où se trouve l'intérêt public, en raison de leur expérience et de leurs connaissances.

La gestion des affaires publiques par voie de partenariats soulève des questions importantes en matière de citoyenneté. Étant donné que les droits sociaux, ainsi que l'accès à ces droits et leur conception (au moyen des institutions démocratiques), représentent des dimensions essentielles de la citoyenneté, on peut s'interroger sur les conséquences de tels changements. Le fait de confier la responsabilité de concevoir et d'administrer des programmes publics à des partenaires extérieurs à l'appareil de l'État pose des problèmes évidents de reddition de comptes. En soustrayant l'administration des programmes à l'examen direct du public, les gouvernements risquent aussi de perdre de la légitimité dans leur capacité à définir l'intérêt de la collectivité et, du même souffle, d'affaiblir le processus démocratique associé à la définition de ces programmes.

Il est possible que la capacité des citoyens d'exercer leurs droits démocratiques ait été fortement diminuée dans de processus de « délocalisation ». En plus de soulever des questions

d'accès démocratique, cette transformation influe à nouveau sur la légitimité des services publics en tant qu'expression de la solidarité collective. Cette orientation vers la prestation des services au moyen de partenariats ou de la privatisation, même avec le soutien des fonds publics, amorce une transformation des attentes des citoyens à l'égard des programmes sociaux, qui cessent progressivement d'être l'expression de la citoyenneté sociale pour devenir plus simplement des biens de consommation parmi tant d'autres.

Bon nombre des questions soulevées dans le débat sur le lieu de la citoyenneté sont liées au troisième problème que nous avons relevé dans les écrits sur la citoyenneté, soit celui du statut des droits sociaux et le soutien aux défavorisés.

Le défi de la citoyenneté sociale

Traditionnellement, la notion de citoyenneté a été étroitement liée à l'individualisation de la société et à l'élimination des liens traditionnels d'obligation, dérivés en bonne part de la féodalité et des représentations patrimoniales des relations sociales. Pourtant, cette individualisation n'a jamais signifié que les théories de la citoyenneté ne pouvaient pas saisir l'importance de la cohésion et des liens sociaux. Les révolutionnaires français, par exemple, ont clairement cherché à reformer les liens traditionnels de solidarité sociale en relations modernes, en plaçant la fraternité au même niveau que la liberté et l'égalité. Par fraternité, ils signifiaient ce que nous appelons la solidarité (Bernard, 1999 : 49). Ils se sont préoccupés de définir l'existence des liens sociaux et de souligner la nécessité de les soutenir.

Du fait que la citoyenneté a été depuis si longtemps animée de notions de solidarité, on ne doit pas se surprendre que T.H. Marshall (et James McCaig, comme nous l'avons vu) ait vu dans la politique d'entre-deux-guerres et les années qui ont suivi immédiatement la Deuxième Guerre mondiale l'émergence d'un nouvel ensemble de droits : les droits sociaux (1964 : 86ff; 105ff). Alors qu'au XIX^{e} siècle, durant les beaux jours du libéralisme classique et de son État gardien, la « dépendance » s'est traduite par une perte en matière de citoyenneté, au XX^{e} siècle, l'accès à un certain soutien public en cas de besoin représentait un droit de citoyenneté et une reconnaissance d'appartenance.

L'approche adoptée à l'égard de la pauvreté illustre cette transformation. En vertu des droits des pauvres, ceux qui recevaient de l'aide étaient exclus de la citoyenneté :

> La *Loi sur les pauvres* traitait les demandes des pauvres non comme partie intégrante des droits du citoyen, mais plutôt en remplacement de ces droits, comme des demandes qui ne pouvaient être satisfaites que si leur auteur cessait d'être citoyen dans tous les sens véritables du terme. Les pauvres cédaient en pratique leur droit civil de liberté personnelle, par l'internement à l'asile des

pauvres, et abandonnaient en vertu de la loi tous les droits politiques qu'ils pouvaient posséder (Marshall, 1964 : 88).

Même sous l'ancienne *Factory Act* anglaise (Marshall, 1964 : 88-89), la législation protectrice en France et dans les décisions de la Cour suprême des États-Unis permettant la « restriction à la liberté de commerce » dans le but de protéger la santé et la sécurité des travailleurs ne s'appliquait qu'aux non-citoyens, c'est-à-dire les femmes et les enfants. Les adultes de sexe masculin – citoyens par excellence aux termes de Marshall – n'étaient pas couverts par ces anciennes mesures de santé et de sécurité, justement du fait qu'encore à cette époque, leur qualité de citoyens à part entière signifiait qu'il devaient se suffire à eux-mêmes et être entièrement responsables.

L'enseignement public a causé une première rupture dans cette ligne de pensée, bien qu'il soit intéressant de noter que ce service était généralement offert aux filles et aux garçons, malgré l'absence d'une pleine citoyenneté pour les femmes. Il est clair que l'enseignement public a atteint simultanément plusieurs objectifs, mais on pourrait décrire l'un d'eux – comme l'a fait Marshall (1964 : 90) – comme le droit des adultes à l'éducation en bas âge. L'enseignement public comportait aussi un élément de responsabilité de citoyen : l'école était obligatoire et retirait aux parents la « liberté » de décider d'envoyer leurs enfants à l'école, que ce soit pour des raisons morales ou économiques. Dans certains pays – la France, par exemple –, la citoyenneté était un élément central et primordial. Pour les promoteurs de la loi Ferry, l'école publique et le maître ou la maîtresse d'école représentaient le rempart républicain contre l'influence de l'Église et garantissaient l'avenir de la République.

L'expansion des programmes sociaux et l'élargissement des droits politiques à de nouveaux groupes (la classe des travailleurs et les femmes) ont entraîné un changement majeur dans les notions d'autonomie économique. La mobilisation des réformateurs sociaux, les sociaux-démocrates, la classe ouvrière organisée, les promoteurs du libéralisme positif, les démocrates-chrétiens, etc. ont tous contribué à transformer progressivement le « secours aux pauvres » en « sécurité du revenu », les « allocations de chômage » en « programmes sociaux » et les « œuvres de bienfaisance » (tant publiques que privées) en État providence. La personne n'était plus tenue d'être économiquement autonome pour participer à la vie politique (avec l'élimination des restrictions concernant la propriété et de la *Loi sur les pauvres*) et jouir de tous ses droits civils. En 1945, dans la plupart des pays, les femmes avaient enfin le droit de voter. Cependant, les femmes mariées ont dû attendre jusqu'à la fin des années 1960 pour pouvoir jouir de tous les droits civils en ce qui concerne les contrats et nombre de questions financières.

Cette orientation vers la création de droits sociaux a signifié un changement fondamental dans la façon d'envisager les finances publiques. Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'élargissement de la citoyenneté s'est construit au fil du temps à partir d'une relation d'échange plus ou moins explicite. Si le souverain pouvait imposer ses sujets, ceux-ci gagnaient en échange des droits politiques; le pouvoir du souverain s'en trouvait ainsi limité. Au XVIII[e] siècle –

rappelons-nous les deux grandes révolutions de la fin de ce siècle et leur insistance sur l'imposition –, le discours politique établissait clairement le lien entre la représentation et l'imposition… mais l'imposition de quoi?

Ce n'est qu'à la fin du XIX[e] siècle et au début du XX[e] siècle que la notion voulant que l'État assume une certaine responsabilité en ce qui concerne l'atténuation des aléas ordinaires ou extraordinaires de la vie ne soit largement acceptée. L'utilisation des fonds publics pour ce que nous estimons être des dépenses publiques a nécessité un nouveau changement, transformant des engagements privés de longue date parmi les groupes religieux ou autres à l'égard d'un impôt volontaire – c'est-à-dire la dîme – en l'acceptation d'effectuer des dépenses publiques à des fins sociales.

Les institutions de la tradition judéo-chrétienne ont toujours assumé une certaine responsabilité à l'endroit des pauvres, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur collectivité. Par conséquent, les réformateurs sociaux, dont un bon nombre provenaient de groupes confessionnels et partageaient des principes d'évangélisation publique, de catholicisme social et autres, ont contribué à cette transmutation. Afin d'éviter la stigmatisation, l'image morale et la nature généralement aléatoire des œuvres de bienfaisance, on en est venu à déterminer que l'aide publique et les dépenses de l'État représentaient un moyen plus efficace de distribuer la dîme, ou l'impôt, des plus riches aux plus pauvres et, certainement, aux plus faibles.

Bien sûr, d'autres arguments venaient appuyer la notion que l'État devait utiliser ses ressources à des fins sociales, notamment de la part des sociaux-démocrates et d'autres formations de gauche, qui avaient des idées bien arrêtées au sujet des dépenses publiques et de l'impôt. Pour ces groupes, l'État représentait l'institution apte à compenser le pouvoir du capital et à atténuer les coûts sociaux de la vie dans des sociétés capitalistes. Le fondement de leurs revendications était qu'il fallait déployer le pouvoir démocratique dans la politique afin de contrebalancer le pouvoir économique des capitalistes dans les marchés et ailleurs. Les institutions publiques permettaient aux citoyens de faire leurs choix et de les imposer au milieu économique, ainsi qu'à eux-mêmes et à leurs concitoyens.

Les différentes traditions d'auto-imposition des groupes confessionnels sont devenues des alliées importantes des forces sociales-démocrates dans certains pays ainsi qu'une source de soutien autonome à l'égard des dépenses publiques dans d'autres pays. L'existence de l'approche par alliance (à laquelle nous pourrions associer le Canada, avec la tradition d'évangélisation publique du NPD et le libéralisme de gauche, la tradition du Parti travailliste britannique et la social-démocratie suédoise) et d'une autre approche directement issue d'une tradition religieuse réformiste (que nous pouvons reconnaître dans les racines sociales catholiques de la Révolution tranquille du Québec ainsi que dans la démocratie chrétienne en Allemagne et dans bien d'autres pays européens) signifie que la citoyenneté d'après-guerre était profondément animée par une vision des droits sociaux de la citoyenneté et la légitimité de mettre les fonds publics au service d'objectifs sociaux.

D'ailleurs, nous pourrions distinguer dans les discussions qui animent depuis longtemps les relations intergouvernementales canadiennes au sujet du « pouvoir de dépenser » et les points d'impôt – controverses constantes depuis le milieu des années 1940 –, l'importance de ces questions ainsi que les différentes interprétations de la citoyenneté et des droits. Les gouvernements d'aujourd'hui, comme ceux d'alors et de toutes les années qui ont suivi, ont compris que leur façon d'utiliser les impôts témoignent du contenu de leurs projets de société ainsi que de leur compréhension de la citoyenneté et du rôle de l'État (Bourque et Duchastel, 1996 examinent ces discussions en détail).

La citoyenneté sociale, dans les économies mixtes d'après-guerre, a fait augmenter les dépenses consacrées à l'éducation, à la santé, aux enfants et aux pauvres[31]. Des liens ont été établis de façon explicite avec la citoyenneté, comme l'a fait au Canada le gouvernement Libéral lors de la Conférence de la reconstruction, où l'on a présenté l'aide sociale comme une mesure apportant « une contribution vitale à notre concept de citoyenneté canadienne et à l'établissement de liens durables d'unité canadienne » (cité dans Cameron, 1997 : 4).

En fin de compte, la pertinence de ces dépenses a été largement acceptée et, au cours des années 1960 et 1970, on a conçu de nouveaux modes d'expression de la citoyenneté sociale. Au Canada, par exemple, ces années ont vu des organismes comme le Secrétariat d'État assumer un vaste mandat, dans lequel se liaient l'égalité sociale et l'égalité politique (Pal, 1993; Jenson et Phillips, 1997). Cela dit, il est clair qu'il n'y a jamais de consensus complet sur ces questions, pas plus que dans les autres grands enjeux. La fin des années 1970 a vu naître un débat entre deux traditions politiques – la droite et la gauche – et à l'intérieur même de ces deux camps.

La citoyenneté sociale : les critiques de la droite

À cette époque, les politiciens et les forces politiques occupant la droite de la scène politique voyaient clairement les conséquences qu'entraîneraient des dépenses et des investissements trop importants dans le domaine de la citoyenneté sociale. L'une d'elles était le gonflement des dépenses, décrit comme une augmentation « hors contrôle » et menaçant de saboter la croissance économique à venir. À mesure que s'est dessinée la mondialisation, les risques pour la compétitivité ont souvent été évoqués comme désavantages des fortes dépenses de l'État et des programmes sociaux coûteux, qu'ils soient financés à même les fonds publics ou par les contributions des employeurs. Par conséquent, durant cette période, les dépenses sociales ont été vues comme une menace au bien-être économique dans la plupart des pays européens et nord-américains. Ces opinions sont maintenant bien connues et il n'est pas nécessaire de les examiner en détail.

Ces arguments, largement discutés et dont la validité empirique ne fait pas de doute, n'auraient pas joui d'une telle force morale et politique si certaines forces politiques de la droite n'avaient pas lié la question des dépenses à une vaste critique de l'organisation de la citoyenneté.

Le mouvement qui allait prendre tantôt le nom de Nouvelle Droite, de néo-conservatisme et de néo-libéralisme reprochait à la citoyenneté d'après-guerre sa trop grande « passivité »[32]. Le manque d'engagement des citoyens était à la fois économique et politique. Les critiques des conséquences économiques de cette « passivité » se sont vite répandues. Toutefois, ce sont les conséquences politiques que nous examinerons plus en détail dans la prochaine partie.

La notion fondamentale était que la citoyenneté sociale – souvent décrite en termes de « droits » – encourageait les citoyens à prendre sans donner, à se retirer de la population active et à accepter de vivre dans la demi-pauvreté de l'aide sociale. Cette conception des effets négatifs et des conséquences imprévues des dépenses sociales a mené à une conclusion évidente pour les politiciens et les partis de droite. Il devenait nécessaire de rétablir la dimension de responsabilité de la citoyenneté, notamment en établissant des mesures incitant les citoyens à assumer la responsabilité de leur subsistance et de celle de leur famille.

Le programme est devenu un mélange de mesures disciplinaires et de mesures d'encouragement. Le premier groupe de mesures englobait des politiques visant à diminuer la dépendance, en éloignant de l'aide sociale ceux qui « pourraient » travailler. Graduellement, la liste s'est allongée pour intégrer, en plus des « profiteurs de l'aide sociale », pratiquement toutes les personnes physiquement aptes au travail et forcer les bénéficiaires de l'aide sociale à effectuer des travaux en échange de leurs prestations. Le travail obligatoire et punitif représentait une manifestation de cette position. Le deuxième groupe, les mesures d'encouragement, comportait des programmes de travail obligatoire couplés à différentes mesures d'aide au travail, la plupart offrant une formation ainsi que des services de garde d'enfants et de transport.

Un autre élément important des mesures d'encouragement, avec lequel on pouvait facilement établir des liens avec le principe du travail obligatoire, était la notion voulant que les gens devaient disposer des ressources suffisantes pour agir en citoyens responsables. Par conséquent, ils devaient pouvoir conserver une plus grande partie de leur revenu et ne pas autant « dépenser » en impôts. Ce point de vue a soulevé divers débats politiques sur les coûts de l'impôt, dépassant largement les questions de compétitivité économique. Les impôts trop élevés étaient vus comme une entrave à la compétitivité et à la liberté individuelle, sans aucun doute. Mais elles commençaient aussi, à ce point de vue, à nuire à la capacité des citoyens d'assumer leurs responsabilités de citoyenneté, c'est-à-dire d'être indépendants, autonomes et autosuffisants.

Pour certains, cette perspective a entraîné un rétrécissement important des conditions de la citoyenneté. Elle a été réduite aux droits civils et politiques définis par Marshall ainsi qu'à la liberté et à l'égalité politiques établis par les révolutionnaires français. De plus, les marchés plutôt que les choix collectifs exercés par le biais des institutions politiques ont été désignés comme lieu le plus approprié pour l'exercice de la souveraineté des consommateurs. C'est ce qu'on a décrit comme le paradigme libéral de la citoyenneté, qui situe le bien public dans les décisions du secteur privé, surtout les décisions orchestrées par les marchés (Snellen, 2000 : 1). Dans ces conditions, il ne faudrait pas s'étonner que cette position ne fasse pas l'unanimité.

Améliorer la citoyenneté sociale – le point de vue de la gauche

Le fait d'affirmer que la vision de la solidarité sociale proposée par la droite ainsi que le lieu de la politique n'ont pas fait consensus ne signifie pas les solutions de rechange présentement mises de l'avant se limitent à prôner un retour dans le passé. Comme nous le verrons, les forces progressistes ont aussi revu leurs positions. Cependant, avant d'examiner ces points de vue, il convient de résumer la lecture que bien des observateurs canadiens ont faite de l'expression et de l'institutionnalisation de la citoyenneté sociale d'après-guerre.

Durant les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement Libéral a promis un avenir de paix, de sécurité, marqué par un nouveau contrat social. Cette perspective s'est exprimée sous la forme d'un contrat social pancanadien entre les citoyens et le gouvernement d'Ottawa (Bourque et Duchastel, 1996 : 83; Sénat, 1993). Comme l'indique le Discours du trône de 1943 : « Nous devons établir une structure nationale globale de sécurité sociale, constituant une charte de sécurité sociale pour tout le Canada. » (cité dans Cameron, 1997 : 3) La répétition de cette page d'histoire dans les années 1980, avec la refonte du contrat social d'après-guerre au moyen d'accords commerciaux et d'une diminution des dépenses gouvernementales, a suscité un regain d'intérêt pour la politique sociale en tant que dimension de la citoyenneté et donné lieu à des luttes pour préserver les programmes qui la représentaient. Par conséquent, on pourrait de plus en plus représenter la décentralisation de l'État et son retrait de la réglementation politique et économique, décrits à la partie précédente, comme une attaque contre les valeurs fondamentales de la citoyenneté canadienne (par exemple, Morris et Changfoot, 1996).

En ce sens, la situation du Canada serait la contrepartie de celle du Royaume-Uni et des États-Unis. Malgré le fait que le sociologue T.H. Marshall, qui a annoncé la venue des droits sociaux de la citoyenneté, ait été britannique, l'État providence n'a que rarement été présenté en ces termes au Royaume-Uni. Par conséquent, le gouvernement Conservateur avait toute liberté de faire sien le discours sur la citoyenneté et de proposer une *Citizen's Charter* en 1991. La Charte insiste sur la prestation des services et la reddition de comptes, plutôt que sur le contenu des programmes. Au Canada, en revanche, à partir des années 1940, la substance de la citoyenneté canadienne a été présentée tant en termes sociaux que politiques. Cela a signifié que les propositions visant à changer les programmes sociaux ont toujours dû porter un lourd bagage d'autres valeurs, comme on a pu le constater au cours des 15 dernières années dans les discussions autour de l'assurance-maladie et du libre-échange.

Bien sûr, la gauche n'a pas toujours été séduite et emballée par les programmes sociaux d'après-guerre. Bien avant que la Nouvelle Droite ne commence à établir l'État providence de l'après-guerre, les critiques soulevées par les éléments de gauche au sujet des limites et des effets pervers de cette approche étaient bien connues (les exemples sont nombreux; voir notamment Marcuse, 1968; Panitch, 1977)[33]. Les aspects les plus souvent critiqués étaient les effets paralysant de la dépendance et la société de consommation, qui minaient la sociabilité et l'engagement. On accusait déjà l'État providence bureaucratique de transformer les citoyens en

clients, à qui on avait retiré toute possibilité de participation, politique ou autre[34]. On proposait déjà d'associer des stratégies d'habilitation aux stratégies de sécurité d'emploi (Bélanger et Lévesque, 1992). Parmi ces points de vue, les visions les plus prospectives ont produit des politiques de développement communautaire de toutes sortes et présentant différents degrés de radicalisme. Le gouvernement du Canada a participé à cette approche, avec les Programmes des initiatives locales du début des années 1970, par exemple.

Ces critiques des États providence hiérarchiques et bureaucratiques n'ont jamais disparu, même lorsque les éléments de gauche ont dû les défendre au lieu de les améliorer, face aux attaques politiques de la Nouvelle Droite. Cela a entraîné la mise en place d'une série de projet décrits tantôt comme des programmes visant à abaisser « le mur de l'aide sociale », des « politiques du marché du travail axées sur l'offre » ou des « mesures pour éloigner les enfants de l'aide sociale ». Dans toutes ces mesures, l'objectif est de gérer l'interface entre la participation du marché et l'échec du marché. Elles comprennent, par exemple, des analyses de restructuration des marchés du travail en perte de travailleurs et nécessitant des investissements constants en formation et en recyclage, y compris la formation continue pour permettre aux citoyens de participer (par exemple, Martin et Ross, 1999). D'autres portent sur les besoins en croissance, les besoins non satisfaits par les marchés existants. Ces mesures visent à fournir aux collectivités et aux associations les ressources leur permettant de commencer à répondre à ces besoins.

Malgré que cette approche puisse être interprétée simplement comme une restructuration des politiques sociales et économiques (ce qui est le cas), il est intéressant de noter qu'elle est de plus en plus exprimée en termes de citoyenneté dans de nombreux pays. On constate un retour au langage de la solidarité et de l'égalité. Par exemple, exposant sa vision de la citoyenneté dans *New Britain : My vision of a young country* (1996), Tony Blair écrit :

> Les gens ne sont pas des acteurs économiques distincts qui se font concurrence dans le marché de la vie. Ils sont citoyens d'une collectivité. Nous sommes des êtres sociaux. Nous développons la puissance morale de la responsabilité personnelle pour nous-mêmes et les autres [...]. Les gens ne vivent pas que de concurrence, mais de coopération aussi. Ils ne s'intéressent pas à leur bien-être personnel, mais au mieux-être des autres. (cité dans Pollitt, 2000 : 2)

Si l'on peut dire de la droite qu'elle utilise une définition de la souveraineté restreinte à la participation et à la liberté politiques, on peut dire du centre-gauche qu'il voit dans la citoyenneté un phénomène de « sphère *sociale* – la société civile – plutôt que de sphère *politique* – l'État et la participation en tant que membre d'une collectivité spécifiquement *politique*. » (Pollitt, 2000 : 2) Divers auteurs, d'horizons politiques différents, conviennent que le cœur du projet blairiste est l'égalité des chances, la responsabilité et la " collectivité véritable " (voir les références dans Lewis, 1999 : 63, qui établit aussi des liens avec la tradition libérale britannique, y compris Beveridge).

Toute l'attention portée à la citoyenneté dans d'autres territoires a mené à la création de divers projets axés directement sur ses dimensions sociales. Par exemple, après les efforts déployés au début des années 1990 pour enchâsser une charte des droits dans la Constitution canadienne au cours des discussions précédant Charlottetown, les mouvements de lutte contre la pauvreté et d'autres organismes de revendication ont poursuivi différentes stratégies devant les tribunaux afin de faire mieux reconnaître les droits sociaux dans les documents fondamentaux. Une telle approche visait la réalisation de la citoyenneté sociale au moyen des institutions politiques.

Une autre stratégie a suscité dans certains pays une résurgence du langage démocratique, lié à l'économie autant qu'à la politique, par le biais du concept de l'économie sociale. En France, en Belgique et au Canada (bien que cette tendance se soit surtout manifestée au Québec), la notion d'économie sociale a servi à aménager un nouvel espace permettant l'interaction de l'État et des acteurs sociaux, y compris les principaux intervenants économiques (Lévesque et Mendell, 1999). Les acteurs favorisant le développement de ce secteur l'envisagent comme un lieu par lequel il est possible de ramener les exclus au sein de la société en leur fournissant les moyens de participer non seulement à l'économie de marché, mais aussi à la sphère politique. Toute cette démarche a suscité des efforts pour raviver la vie communautaire au niveau local dans les quartiers pauvres et démunis (Helly, 1999 : 37 [efforts en France]; 41 [aux États-Unis]; la documentation sur le développement communautaire au Canada est très vaste).

De plus en plus, on reconnaît que l'exclusion économique et la pauvreté limitent l'accès aux pleins droits de citoyenneté. Bien des observateurs ont analysé les conséquences générales de l'exclusion par rapport à la citoyenneté, qu'il s'agisse, par exemple, d'une condition aussi simple que celle d'avoir un domicile fixe pour pouvoir voter. La création de la catégorie, comportant des dimensions économiques, sociales, sanitaires et familiales, a été étudiée par maints auteurs (voir les résumés de Thomas, 1997; de Castel, 1995 et de Helly, 1999 : 36ff). Les croisements avec le concept de citoyenneté apparaissent dans cette citation d'un rapport du gouvernement français, daté de 1987 :

> Il existe un lien d'interdépendance entre les droits économiques, sociaux et culturels et les libertés civiles et politiques. Faute d'une sécurité minimum dans les domaines fondamentaux de l'existence, une partie de la population française ne peut disposer des moyens d'insertion sociale, notamment par une participation associative. Faute d'un domicile reconnu, un citoyen ne peut obtenir sa carte d'électeur. Illettré, il ne peut pas prendre connaissance des programmes politiques. (cité dans Helly, 1999 : 37)

Dans une publication récente, Paul Bernard (1999) pose un raisonnement semblable, dépassant la catégorie de l'exclu pour décrire les inévitables interconnexions entre les valeurs classiques de la citoyenneté et, partant, les liens unissant les domaines des politiques.

Le défi de la participation

Comme il a été démontré clairement dans le présent document, les institutions et les pratiques démocratiques forment une composante essentielle de la citoyenneté moderne. Le droit de voter et de poser sa candidature marque le passage du sujet au citoyen. La responsabilité des citoyens de participer aux affaires publiques a des racines encore plus profondes. Comme l'écrit David Held (1993 : 17) :

> Dans le républicanisme de la Renaissance, ainsi que dans la pensée démocratique grecque, un citoyen était quelqu'un qui participait « à l'administration des jugements et à l'exercice des fonctions ». La citoyenneté signifiait la participation aux affaires publiques. [...] Le peu de place qu'offre la politique contemporaine à une participation active des citoyens aurait été vue comme hautement antidémocratique.

Plusieurs aspects de cet énoncé touchent directement les dimensions de la citoyenneté et seront examinés ci-dessous. Le premier concerne les droits et les responsabilités. Bien que le droit de voter et de poser sa candidature jouisse d'une reconnaissance officielle universelle depuis des dizaines d'années, la réalité de ce droit et de l'accès à la participation demeure problématique. Ensuite, il y a la question des devoirs civiques et de la mesure dans laquelle le bon citoyen doit participer à la vie communautaire – et plus particulièrement à la vie politique – et, par conséquent, de la nécessité de lui offrir l'éducation nécessaire pour accomplir cette tâche. Par ailleurs, le contenu de l'éducation à la citoyenneté demeure un sujet hautement controversé. Troisièmement, comme l'indique aussi la citation, il est possible que la participation soit moins active que ce que la théorie démocratique et les théories de la citoyenneté considèrent nécessaire à l'actualisation de la citoyenneté. Une faible participation peut s'expliquer par des motifs structurels et contextuels. Par conséquent, on s'est beaucoup attardé aux questions de participation des citoyens, aux approches favorisant la participation ainsi qu'aux motifs expliquant la faible participation dans certains secteurs[35].

Entre les droits officiels et l'accès réel

Cet écart entre la théorie de la démocratie et les niveaux réels de participation a soulevé des discussions tant dans les milieux universitaires que politiques sur la façon d'assurer un accès significatif aux groupes dont la participation est freinée par des motifs socioéconomiques ou autres.

Dès les débuts de la démocratie libérale, les observateurs ont remarqué que la politique, même après le suffrage universel, était dominée par les mieux nantis, les mieux éduqués et les hommes. Par conséquent, divers efforts ont visé à élargir le filet et à inclure les groupes dont le

niveau de participation n'était pas représentatif de la place qu'ils occupaient dans la population. Par exemple, depuis les années 1960, la loi électorale canadienne et le régime de contrôle des dépenses électorales ont été fondés sur la notion qu'un accès équitable passait par une uniformisation des règles du jeu (CRREFP, 1991). Les limites imposées aux dépenses ou aux contributions visaient à éviter non seulement la corruption, mais aussi une politique réservée à ceux qui avaient accès à des sommes importantes, qu'il s'agisse de leur propre argent ou de celui de leurs partisans.

Ces dernières années, l'attention s'est tournée vers les mécanismes, tant publics que privés, permettant d'accroître la présence des femmes, par exemple, aux charges électives. Bien qu'on ait toujours considéré que la plus grande responsabilité de promouvoir l'élection de femmes revenait aux groupes privés, surtout les partis politiques et autres organismes, certaines compétences y voient aussi une responsabilité publique, liée à la nécessité de réaliser la pleine citoyenneté.

Par exemple, la CRREFP [Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis] a proposé que des fonds publics soient remis aux partis ayant réussi à faire élire un nombre appréciable de leurs candidates. Cette idée a été reprise récemment en France. La Constitution française a été modifiée en 1999 et l'État doit maintenant favoriser la parité (même nombre de femmes que d'hommes) dans toutes les charges électives. Un des mécanismes pour ce faire consiste à fournir des fonds publics ou à imposer des amendes aux partis qui ne respectent pas le principe de la parité.

Cependant, la réforme française va au-delà de l'utilisation des fonds publics au service d'un résultat donné, comme le suggérait la CRREFP. Elle demande un nombre égal de femmes et d'hommes dans les charges électives. Ce changement constitutionnel est le fruit d'une lutte longue et controversée des femmes en Europe, avec l'appui d'institutions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Des réformes similaires ont été proposées en Belgique, en Italie et en Espagne.

Avec cette mobilisation, une question refait surface : quels sont les objectifs de la représentation politique? Est-ce de refléter le population ou de représenter d'autres qualités? Si l'on accepte la notion que l'équité requiert une présence substantielle de tous les groupes, notamment des minorités, dans les organes parlementaires et autres groupes représentatifs, alors la question de la représentation démocratique commence à ressembler à la controverse entourant la diversité culturelle, que nous avons abordée plus haut. Il est intéressant de noter que les arguments soutenus par les partisans de la parité stricte (nombre égal de femmes et d'hommes dans tous les corps élus) présentent une structure comparable sous différents aspects à ceux des groupes réclamant la reconnaissance nationale (au sens de Kymlicka) ou une « diversité profonde » (selon les termes de Taylor). En effet, ils prennent soin de rejeter d'emblée l'idée que le statut des hommes et des femmes se compare à l'ethnicité, à la langue ou à d'autres différences susceptibles de motiver des demandes de reconnaissance. Pour les partisans de la parité entre les

sexes, le statut des hommes et des femmes constitue une « diversité profonde » à nulle autre pareille, (Jenson, 2000).

Les réactions à une telle revendication et son rejet, non seulement par ceux qui défendent la neutralité de l'universalisme républicain mais aussi ceux qui demandent une meilleure représentation pour leur groupe, indiquent que les principes fondamentaux de la transposition des droits en un accès réel ne sont pas encore assurés à l'heure actuelle. Cette question a refait surface avec l'entente des Nisga'a et elle revient constamment dans les discussions sur la composition adéquate des corps représentatifs, élus ou non.

Favoriser une citoyenneté responsable

On peut voir une certaine ironie dans le fait que les femmes demandent la parité des sexes, ou soutiennent d'autres mécanismes assurant leur inclusion, parce qu'elles accordent une haute valeur à la participation active en tant que citoyennes dans les institutions de la démocratie libérale, justement à une époque où bien d'autres intervenants s'inquiètent de la désillusion grandissante à l'égard de la politique démocratique. Les niveaux de participation demeurent une question controversée. Alors que des sondages révèlent une diminution de la confiance à l'endroit des gouvernements, des analyses détaillées des différentes tendances dans la participation à la vie communautaire donnent des résultats contradictoires.[36]

Souvent, ceux qui croient à un déclin de la participation le font parce qu'ils voient dans la communauté civile, fondée sur les valeurs démocratiques et la participation, les liens qui unissent les sociétés multiculturelles (par exemple, Weinstock, 1998 : Habermas, 1992). En effet, en l'absence d'une culture commune, les valeurs de la démocratie libérale, y compris la tolérance, le respect et l'activité, revêtent une grande importance pour ces analystes (Sénat, 1993, par exemple).

Cependant, les moyens de soutenir de tels engagements à l'égard des responsabilités de la citoyenneté ne sont pas évidents. Il y a quelques années, Kymlicka et Norman (1995 : 292-3000) ont dégagé quatre écoles ou groupes et leur catégorisation demeure valable encore aujourd'hui :

1. *Promoteurs de la démocratie participative*, qui voient dans l'habilitation la solution à l'apathie. Comme nous l'avons vu, les préoccupations de ce groupe recoupent celles de la citoyenneté sociale, en ce que l'attention porte le plus souvent sur les parties de la population menottées par l'exclusion. Ce groupe a été examiné dans la partie précédente.

2. *Tenants du républicanisme civil*, qui voient une valeur intrinsèque dans la participation politique. C'est ce groupe qui éprouve le plus de difficulté à aborder le problème des manifestations grandissantes d'apathie ainsi que du manque de respect à l'égard de la civilité et d'autres valeurs de la démocratie libérale. Il donne certaines explications aux

« perversions » des pratiques politiques actuelles (corruption, élitisme, manipulation, etc.) et peut donc revendiquer un retour à des formes plus appropriées et, certainement, à des améliorations aux pratiques actuelles. Par exemple, les appels à la réforme du financement des campagnes électorales, si populaires actuellement aux États-Unis, peuvent s'appliquer ici, tout comme le discours du Premier ministre Lionel Jospin, en France, sur la nécessité de « moderniser » la vie politique française. Les plans visant à instituer de nouvelles formes de participation civile, comme le dialogue délibératif, se classeraient également dans ce groupe.

3. *Les théoriciens de la société civile*, dont certains représentent une ramification de la pensée communautarienne, visent à renforcer les organismes bénévoles de la société civile. Ils voient en ces organismes le siège de l'apprentissage des valeurs de l'obligation réciproque. Une variante de ce groupe, version libérale Tocquevillienne, est devenue très populaire depuis les écrits de Kymlicka et de Norman. C'est l'approche du capital social de Robert Putnam (1993) et d'autres (Weinstock, 1998, par exemple). Ces auteurs situent le fondement des institutions démocratiques efficaces dans les associations privées favorisant les relations de confiance dans la société civile. Deux questions demeurent en suspens dans le cas de ce groupe : que faire avec les formes d'associations peu recommandables, qui contreviennent aux principes fondamentaux de la citoyenneté (comme la Mafia, qui commande un niveau de confiance élevé, mais des vertus civiques faibles), et quels sont les mécanismes les plus efficaces et les plus appropriés pour transposer une association privée en vertu publique (les groupes de quilles favorisent-ils autant une saine démocratie que les associations parents-professeurs)?

4. *Les théoriciens des vertus libérales,* qui cherchent à favoriser les formes sous-jacentes de comportement qui formeront une base solide pour la citoyenneté. Ils soulignent souvent l'importance de l'éducation à la citoyenneté et, en particulier, l'enseignement de certaines valeurs à l'école. Ce faisant, ils se butent à la difficulté de définir le contenu nécessaire de ces vertus, sans aller à l'encontre des valeurs des groupes de population qui ne les partagent pas. En d'autres mots, à moins que les valeurs ainsi définies soient très « minces », nous revenons aux questions soulevées par la diversité culturelle.

Comme on peut le voir clairement en examinant cette liste et les brèves descriptions qui l'accompagnent, il n'est pas facile de développer les vertus civiques, même au sens étroit de participation à la politique démocratique libérale en fonction des règles de la civilité, de la tolérance aux points de vue divergents et du respect des minorités. Les valeurs opposées, composante normale de la société pluraliste moderne, rendent difficile la définition des valeurs communes, que pourraient bien saper les pratiques associées avec les technologies de la politique (voir l'article de Paul Thomas dans cette publication).

Dans ce débat, le rôle qui convient aux institutions publiques n'est guère plus clair. Pour certains – surtout le premier groupe, comme nous l'avons vu –, l'État est un partenaire nécessaire.

De même, ceux qui insistent sur la réglementation et l'éducation à la citoyenneté voient aussi un rôle pour les institutions publiques. Toutefois, les théoriciens de la société civile, tant dans leur approche communautarienne que dans la version axée sur le capital social, confient à l'État la tâche de garantir les libertés individuelles tout en limitant son rôle de promoteur et de garant de l'égalité et de la solidarité que nous associons à la citoyenneté (Helly, 1999 : 40-42).

Promouvoir une participation active

La dernière question – promouvoir une participation active – nous ramène aux arrangements qui peuvent améliorer la participation politique aux institutions de la démocratie libérale et leur acceptation par les citoyens. Plusieurs gouvernements, y compris celui du Canada, sont engagés dans un processus de transition d'un mode d'accès démocratique fondé sur le groupe à une perspective individualiste favorisant les personnes en tant que représentantes de l'ordre démocratique.

De plus en plus, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, on reconnaît la nécessité d'améliorer les pratiques de gestion publique et surtout la reddition de comptes en tant que moyen de faire participer les citoyens et de favoriser leur foi en la démocratie libérale (O'Hara, 1998, chapitre 6 présente un aperçu de cette question). Ceux qui font la promotion de la participation civique peuvent le faire pour deux raisons, peut-être fort différentes (O'Hara, 1998 : 83-84). L'une de ces raisons est de favoriser l'attachement et l'engagement, de renforcer l'appartenance. L'autre est de refondre le processus d'élaboration des politiques, en demandant l'avis des citoyens en différents points, c'est-à-dire de changer les tendances de l'accès, en proposant une voie de représentation par le biais d'un couplage de la bureaucratie et des institutions traditionnelles de la démocratie parlementaire. La priorité d'un objectif par rapport à l'autre détermine les choix institutionnels sur la façon et le moment de faire participer les citoyens.

L'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), par exemple, prévoit des mécanismes de participation des citoyens, de façon à renforcer sa légitimité. Les Sommets socioéconomiques du gouvernement du Québec et les récents Sommets de la jeunesse sont d'autres exemples de l'utilisation des institutions de participation pour susciter la solidarité à l'égard de projets précis. D'un autre côté, les gouvernements et les ministères peuvent aussi élaborer des programmes visant à recueillir de l'information et à inviter les citoyens à réfléchir à certaines options complexes en matière de politiques. Ainsi, les ministères et les organismes ont fait une promotion active de certaines formes de participation directe au moyen de processus de consultation de niveau communautaire ou d'autres mécanismes, dans le but de vérifier différentes options en matière de législation ou de politiques. L'idée qui sous-tend tous ces programmes est d'abattre le mur que constitue l'opinion négative à l'égard du processus gouvernemental d'élaboration des politiques. Le pari est qu'une meilleure participation des gens au processus stimulera leur intérêt et, par conséquent, leur confiance et leur engagement.

Cependant, cette nouvelle approche présente certains inconvénients. D'abord, on peut craindre que les citoyens perçoivent ces processus comme un simple exercice de relations publiques. Cette préoccupation n'est pas sans fondement, car aucun mécanisme ne garantit l'impact réel de ces consultations sur le processus décisionnel.

On peut s'inquiéter aussi de la tendance à remplacer le financement et le soutien d'organismes représentant différents secteurs de la société par une participation directe individuelle des citoyens. Axée sur l'égalité de principe entre les citoyens, cette approche individualiste pose problème aux nombreux groupes qui craignent que leurs poinst de vue et leurs intérêts soient mal représentés dans les débats politiques. Les gens n'ont pas tous la même capacité d'exprimer de façon cohérente une position ou un avis sur des questions complexes. Seuls les groupes possédant un savoir-faire et une capacité institutionnelle peuvent rivaliser avec le secteur public dans l'exposition de solutions de rechange cohérentes. Or, au cours des dix dernières années, ces groupes ont vu leurs finances diminuer de façon radicale et leur légitimité en tant que groupes de représentation mise en doute (Phillips, 1991).

L'éducation à la citoyenneté représente un autre outil de promotion d'une participation active. La notion d'éducation à la citoyenneté ou éducation civique soulève présentement un vif intérêt[37]. Comme nous l'avons mentionné, l'éducation à la citoyenneté est souvent associée à la définition des qualités civiques et d'autres préalables nécessaires pour être un citoyen actif qui contribue à la richesse de la collectivité. Cependant, les éducateurs se sont inquiétés du choix des valeurs et des pratiques qui devraient être enseignées. Dans une société pluraliste, il est difficile de déterminer ce qui constitue une valeur essentielle (norme minimale) pour la pratique démocratique et ce qui représente en réalité une norme culturelle.

De plus, l'éducation à la citoyenneté a adopté une tout autre perspective après l'émergence des questions liées à la « profonde diversité » et l'intégration des nouveaux arrivants à la politie canadienne. Il est maintenant largement accepté que l'éducation à la citoyenneté constitue un élément essentiel du processus d'intégration des immigrants. Cependant, encore ici, il est difficile de définir le contenu réel des programmes d'éducation des immigrants[38]. La définition des critères relatifs à l'assimilation des qualités de la citoyenneté peut dépendre largement des vues propres au gouvernement en place. La question est alors : quelle sorte de citoyens voulons-nous?

Les débats qui ont eu lieu au Québec sur le contenu du nouveau programme d'éducation illustrent bien ce point de vue. La controverse porte sur le contenu des cours d'histoire et la perspective qui y est adoptée. Comme le notait le Conseil supérieur de l'éducation dans un rapport au ministre de l'Éducation du Québec, en 1998 :

> Les efforts de promotion de la citoyenneté québécoise s'inscrivent dans un rapport politique avec le gouvernement fédéral, qui déploie ses propres stratégies en vue de promouvoir sa représentation de la citoyenneté. (1998 : 5)

Par conséquent, le contenu des programmes d'éducation à la citoyenneté demeure hautement litigieux. Les éléments qui sont censés former les préalables à la participation aux discussions démocratiques font maintenant partie intégrante de ce débat.

Quoi qu'il en soit, l'éducation à la citoyenneté occupe une place toujours plus importante en tant qu'outil favorisant la confiance et la participation dans la politie. La recherche d'un citoyen informé et critique, type idéal des sociétés démocratiques, est vue comme une solution à la « dissolution » des liens civiques dont nous avons parlé plus haut.

Les récentes propositions concernant une nouvelle éducation à la citoyenneté favorisent une plus grande insistance sur le développement d'habiletés particulières. Les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée et les compétences de groupe en sont des exemples (CSE, 1999; Sears, 1998). Dans une telle perspective, les écoles interviendraient moins dans le contenu de la citoyenneté, mais contribueraient à regrouper les outils du citoyen efficace.

Questions non résolues; pistes de recherche

Comme le montre clairement notre étude, l'histoire et la pratique de la citoyenneté – essentielles à l'établissement de notre politie moderne – ont toujours été un lieu de controverses. Par conséquent, il n'existe pas de questions techniques à résoudre, ni de simple liste d'« inconnues » à découvrir, pas plus que les Canadiens ni leurs gouvernements n'ont établi de consensus clair sur l'évolution que suivent les événements *dans les faits*, sans parler de l'évolution qu'ils *devraient* suivre. En réalité, le domaine de la « citoyenneté » est le plus souvent abordé – du moins par les auteurs mentionnés – davantage comme une masse tourbillonnante d'inconnues qu'un terrain parfaitement délimité, même à l'issue du présent exercice. Quoi qu'il en soit, ce survol des problèmes liés à la citoyenneté nous permet de signaler différentes pistes de recherche qui pourraient contribuer à mieux cerner la situation.

Diversité

Malgré que le débat théorique sur les différentes approches de la diversité soit riche et animé, peu d'études empiriques ont examiné en détail les stratégies adoptées par les gouvernements pour adapter leur régime de citoyenneté et leur modèle de gestion publique à cette réalité. Une analyse comparative des régimes de citoyenneté, dans la perspective des trois dimensions de la citoyenneté décrites dans le présent document, pourrait nous permettre de mieux comprendre les différentes avenues visant à « organiser » plutôt qu'à « administrer » la diversité. Plusieurs questions pourraient fournir des éléments de réponses à ces études, notamment :

- Dans quelle mesure la reconnaissance de la spécificité culturelle de différents

groupes entraîne-t-elle une fragmentation et l'instabilité politique? L'appartenance s'en trouve-t-elle affaiblie, comme le laisse souvent entendre la théorie libérale? Ici, il serait très utile d'au moins passer en revue les politiques examinées et appliquées dans d'autres pays et territoires.

- La citoyenneté asymétrique (droits différentiels) a-t-elle pour effet de miner ou de renforcer le sentiment de solidarité et d'appartenance à l'ensemble de la collectivité politique? Quelles sont les conséquences de tels arrangements en termes de pratiques démocratiques et de plein accès aux droits?
- En quoi les expériences d'autonomie gouvernementale changent-elles ou influencent-elles la conception qu'ont les peuples autochtones de la citoyenneté? En quoi changent-elle notre compréhension de la gestion publique en tant que processus multiniveau (et asymétrique)? Enfin, les gouvernement fédéral et provinciaux adaptent-ils leurs pratiques en fonction des gouvernements autochtones?
- Une des réponses au défi posé par les minorités nationales au Canada a été de promouvoir et de créer un attachement profond à la citoyenneté canadienne et de promouvoir l'identité canadienne. Quelle a été l'efficacité de ces mesures? Peut-on réellement créer une identité avec de telles politiques ou s'agit-il plutôt d'un sous-produit d'autres politiques et de leur effet d'entraînement? L'expérience européenne peut-elle éclairer le processus de création d'une identité au moyen de politiques?

Lieu

Les changements de lieu des pratiques de la citoyenneté, tant au-dessus et en-dessous des institutions d'État, soulèvent une série de questions sur la gestion publique et les pratiques démocratiques.

- Il demeure une question générale à savoir quels sont, le cas échéant, les éléments de la citoyenneté qui sont transférés aux institutions infranationales ou transnationales et quel est l'impact de ces déplacements sur la capacité des États à générer des débats démocratiques et, de façon plus générale, à incarner la citoyenneté démocratique? Ici, les hypothèses devraient davantage faire place à des données empiriques.
- Quelles sont les conséquences pour la capacité du gouvernement à favoriser la solidarité et à donner les grandes orientations collectives si les lieux de la citoyenneté sont dispersés? Les systèmes fédéraux tirent-ils profit de ce processus?
- Est-ce qu'une citoyenneté stratifiée officiellement reconnue, comme celle que connaît l'Union européenne, constitue une réponse viable à la nécessité d'établir des pratiques démocratiques sur la scène mondiale? Comment un tel processus affecte-t-il les pratiques de gestion publique? L'expérience européenne est-elle

concluante? Offre-t-elle des leçons pour les fédérations, comme le Canada?

- Des recherches doivent être effectuées sur les effets qu'entraînent sur les éléments constitutifs de la citoyenneté la décentralisation et la semi-privatisation de l'élaboration des politiques et de la prestation des services. Ce processus influe-t-il sur le sentiment de citoyenneté commune des gens? La question de la légitimité dans le contexte de la décentralisation devrait aussi faire l'objet d'autres analyses : où l'expression légitime de la solidarité collective et l'intérêt public se situent-ils dans ce nouveau contexte?

Aspect social

Nous devons évaluer les conséquences de ces changements dans les pratiques de la citoyenneté sociale sur les autres dimensions de l'accès et de l'appartenance. Y a-t-il des conséquences à retrancher la citoyenneté des droits politiques et civils, comme dans le modèle libéral? Par exemple :

- Est-il nécessaire pour le maintien d'une société dotée d'un fonctionnement efficace – et, partant, d'une économie productive – d'accorder une grande attention à la citoyenneté sociale? Un engagement en matière d'équité sociale représente-t-il une condition nécessaire aux économies prospères? Ici, une évaluation d'études de cas comparatives, axée sur les liens entre la politique sociale, la politique économique et la santé de la population, fournirait des renseignements utiles.
- Les pratiques de développement communautaire incluant une dimension d'habilitation à l'inclusion au marché du travail sont-elles plus aptes à rétablir les liens sociaux que celles qui visent seulement la participation aux marchés du travail? La décentralisation des services vers les provinces et une plus forte utilisation des partenariats affaiblissent-elles les sentiments d'appartenance pancanadienne et réduisent-elles l'intérêt à accéder aux institutions pancanadiennes?
- L'éducation à la citoyenneté accorde-t-elle assez d'attention aux obligations de la citoyenneté autres que celle de voter, comme celle de payer des impôts, par exemple?
- Les immigrants sources de capital intellectuel sont-ils attirés et conservés au pays en raison des droits sociaux de la citoyenneté ou trouvent-ils les responsabilités trop lourdes, surtout en termes d'impôts?

Participation

Nous devons recueillir plus d'information sur le rôle des institutions publiques et d'autres

institutions dans la promotion des valeurs civiques et des bonnes pratiques de citoyenneté. Les débats publics et autres nous fournissent des renseignements sur les valeurs et les attitudes publiques – information tantôt « mince » (du fait qu'elle provient de sondages d'opinion publique), tantôt plus détaillée. Cependant, nous détenons beaucoup moins d'information sur les conséquences interactives réelles des institutions publiques œuvrant auprès des citoyens. Par exemple :

- Les consultations et autres formes de dialogue favorisent-elles l'appui aux institutions démocratiques ou contribuent-elles plutôt à exacerber le sentiment de suspicion en raison de l'absence de lien clair avec les politiques et de leur relation indéterminée avec les résultats en matière de politiques?
- Quelles sont les conséquences des consultations individualistes (1-800-politiques) par rapport aux avis ainsi recueillis et à la capacité d'accès des citoyens?
- Si les bonnes pratiques de citoyenneté se développent aussi dans les associations privées de la société civile, que peuvent faire les gouvernements pour favoriser une saine société civile?

On propose souvent comme solution au problème de la diversité d'accroître la participation des minorités au processus politique. Des questions demeurent toutefois en suspens : le type de participation (individuelle ou collective) et le niveau de participation (politiques des partis, représentation parlementaire, dialogue, fonction publique, gouvernement local). Il pourrait être approprié d'entreprendre un examen des diverses tentatives pour favoriser la participation des minorités dans différents pays ou à différents niveaux de gouvernement.

NOTES

1. Il est intéressant de noter qu'au cours de la dernière décennie, différents gouvernements – notamment le Royaume-Uni (Livre blanc), Canada (rapport du Sénat), Australie (rapport du Comité permanent mixte), Autriche, Suède et Danemark – ont produit des rapports officiels sur la pertinence de la citoyenneté. Pour en savoir davantage sur ces rapports, voir Gagnon et Pagé (1999).
2. Le concept de régime de citoyenneté a été mis de l'avant dans Jenson et Phillips (1996).
3. Au départ, ces trois dimensions ont été dégagées en collaboration avec Antje Wiener. Elles ont été utilisées dans Jenson et Phillips (1996). Depuis, Wiener les a légèrement redéfinies pour ses propres besoins (1997 : Chapitre 2). Ces trois dimensions diffèrent des deux dimensions (droits et appartenance) utilisées par Kymlicka et Norman (1995 : 283) et des quatre dimensions dégagées par Gagnon et Pagé (1999 : 6) qui, dans leur analyse, établissent que les dimensions de la citoyenneté comportent « d'autres identités » en plus des trois dimensions que nous avons dégagées.
4. Citant Bodin, Lamoureux écrit (1991 : 56) : « Les citoyens sont 'égaux en tous droits et prérogatives' et un rapport mutuel d'obligation [sic] puisque : "C'est dans la reconnaissance du franc sujet envers son Prince souverain et la tuition, justice et défense du Prince envers le sujet qui fait le citoyen." »
5. Dominique Schnapper cite la description historique de Max Weber, définissant l'émergence de ce nouveau statut.
6. Malgré que ses travaux soient assez anciens et qu'ils aient été souvent critiqués, J.H. Marshall demeure une référence de base pour quiconque souhaite étudier le concept de citoyenneté. (Juteau, 1998 : 50).
7. On a plus d'une fois critiqué le fait que les dates de changement ne correspondent pas à son schéma si souvent cité. Toutefois, Marshall a lui-même pris soin de modérer sa position (1964 : 81). On trouve une critique féroce de Marshall dans Birnbaum (1997).
8. Gagnon et Pagé (1999) font une analyse des différences entre les droits de citoyenneté dans divers pays.
9. Il importe de noter que nous utilisons le terme « appartenance » pour désigner une identité, et non dans le sens d'obligations communautaires, comme l'entendent parfois les communautariens.
10. *A Theory of Justice* (1971), de John Rawls, offre un excellent exemple de point de vue libéral.
11. Les partis politiques, surtout en Amérique du Nord, ont toujours assumé une lourde responsabilité en ce qui concerne l'intégration des groupes d'immigrants et des collectivités ethniques et le rôle de « courtage » de ces différences et de celles de langage. Par conséquent, alors que chacun pouvait participer à la vie politique partisane en tant que membre d'une collectivité culturelle, et y obtenir ainsi l'accès et un sentiment d'appartenance, sa responsabilité de « citoyen » allait à l'ensemble de la collectivité.
12. Lindal (1947 : 156-57) propose des notions similaires du Canada en tant que terre de diversité, en exhortant les Canadiens à faire de leurs " loyautés diverses " un modèle pour le monde.

13. Par exemple, Will Kymlicka (1998) établit une distinction claire entre les minorités culturelles résultant de l'immigration volontaire et les minorités nationales, dont l'existence précède la formation de l'État et qui peuvent, dans une certaine mesure, prétendre à des revendications fondées sur le territoire.
14. Il est intéressant de noter que c'était aussi, jusqu'à récemment, la position du Nouveau parti démocratique du Canada à l'égard du nationalisme québécois (voir la plate-forme proposée par le parti pour les élections de 1997).
15. Des auteurs comme McIntyre ou Sandel peuvent être considérés comme des « communautariens conservateurs » en raison de leur point de vue moral, tout comme Charles Taylor, Michael Walzer ou David Miller sont souvent décrits comme des « communautariens libéraux ».
16. Ces idées sont développées dans Jenson et Papillon (2000) et utilisées par Yashar (1999).
17. J. Pakulski (1997) propose un exemple basé sur l'expérience australienne.
18. Voir, par exemple, Lise Bissonnette, dans *Le Devoir*, 24 juillet 1998.
19. Pour en savoir davantage sur l'exemple de l'Espagne, voir K. McRoberts (1999).
20. Keck et Sikkink (1998) passent en revue la documentation à ce sujet.
21. Voir, par exemple, les documents du Conseil des Canadiens sur le site Web de l'organisme : http://www.canadians.org./.
22. Soysal fonde sa position sur une étude sur des travailleurs migrants en Europe. Bien qu'ils n'aient pas droit à la citoyenneté officielle, ils jouissent de la plus grande part des droits de protection et des avantages accordés aux citoyens des États européens.
23. Voir *Law Society of British Columbia vs. Andrews*, [1989] 1 S.C.R. 143
24. Le cas des peuples autochtones présente un intérêt particulier en ce sens. La campagne contre le projet Grande-Baleine menée par les Cris de la Baie James, même si elle se jouait surtout à l'échelle internationale, était dirigée directement contre l'État du Québec. Le principal objectif était d'accéder à l'espace politique national et aux institutions nationales, dans un défi lancé directement au régime de citoyenneté national. (Voir Jenson et Papillon, 2000). Le même raisonnement pourrait s'appliquer aux peuples autochtones du Brésil et du Mexique, qui utilisent largement les réseaux transnationaux pour revendiquer un meilleur accès au processus décisionnel au sein de leur propre pays. (Voir Yashar, 1999)
25. Traité de l'Union européenne, partie 8.
26. Entre autres, le droit de libre circulation en Europe, le droit de résider et de travailler dans un autre État membre, le droit de voter et de se porter candidat aux élections locales dans n'importe quel État membre ainsi que de voter et de se porter candidat au Parlement européen.
27. On doit être citoyen d'un État membre pour être citoyen européen. La Cour européenne de justice a clairement établi que la citoyenneté de l'Union ne pourrait contredire en substance ni remplacer la citoyenneté nationale.
28. Dans un sondage Eurobarometer de 1999, 41 pour cent des Européens ne s'identifiaient qu'à leur pays, 42 pour cent s'identifiaient d'abord à leur pays, puis à l'Union, 13 pour cent à l'Europe d'abord et 4 pour cent à l'Europe seulement. Il est intéressant de noter que l'identité européenne

est plus forte dans les petits pays, comme le Luxembourg et les Pays-Bas.

29. La « pertinence » du gouvernement fédéral dans la vie quotidienne des Canadiens est un thème récursif dans les grandes priorités fédérales depuis l'Examen des programmes de 1994. La réduction draconienne des services directs a entraîné, en corollaire, une perte de visibilité du gouvernement.

30. Outre les revendications nationalistes du Québec et des peuples autochtones, des revendications de source géographique émanant de la Colombie-Britannique, de l'Ouest, du Nord de l'Ontario et de la Gaspésie (Québec) ont fait la manchette au cours des dernières années.

31. Au Canada, le gouvernement Libéral a pris de vastes engagements dans le Discours du trône de 1944, en prévision des années d'après-guerre, en promettant « un niveau minimal national de sécurité sociale et de bien-être », « un emploi utile pour tous ceux qui sont prêts et aptes à travailler, l'assurance sociale ainsi que des allocations familiales » (cité dans Cameron, 1997 : 4).

32. Pour prendre un aperçu des conditions de la citoyenneté, voir Kymlicka et Norman (1995 : 288-91).

33. Helley (199 : 35) résume brièvement ces positions et en donne des références.

34. Birnbaum (1997 : 136) présente quelques-uns de ces arguments.

35. Bien que le Canada fasse beaucoup mieux que les États-Unis quant au niveau de participation aux élections fédérales et provinciales, un sentiment général de désillusion à l'égard de la politique et des politiciens entraîne une diminution de l'intérêt pour les questions politiques et une participation active dans ce domaine. Le niveau de participation aux élections fédérales de 1997 a été le plus faible depuis 1925.

36. Des sondages ont indiqué un faible degré de confiance dans les institutions publiques (O'Hara, 1998 : 82). Cependant, la thèse du déclin semble contredire des études portant sur des niveaux élevés de participation à la vie associative et aux activités bénévoles.

37. Voir Gagnon et al (1998); Conseil supérieur de l'éducation du Québec (1998)

38. Voir Gagnon et al (1998) ainsi que Sears (1998).

BIBLIOGRAPHIE

Balibar, Etienne, 1988. « Propositions on Citizenship », *Ethics*, 98 : 725.

Beiner, Ronald, 1995. *Theorizing Citizenship*. Albany, NY : SUNY Press.

Bendix, Reinhard, 1964. *Nation Building and Citizenship.* New York : John Wiley.

Bélanger, Paul R. et Benoît Lévesque, 1992. « Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat (1963-1992), in Gérard Daigle, dir., *Le Québec en jeu.* Montréal : Les PUM.

Bernard, Paul, 1999.« La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept », *Lien social et Politiques, RIAC*, n° 41 : pp. 47-59.

Birnbaum, Pierre, 1997. « Citoyenneté et Identité : de T.H. Marshall à Talcott Parsons », *Citizenship Studies*, vol. 1 :1, pp. 133-51.

Bissoondath, Neil, 1994. *Selling Illusions. The Cult of Multiculturalism in Canada*. Toronto : Penguin Books.

Blacklock, Cathy et Jane Jenson, 1998.« Citizenship. Latin American Perspectives », *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, vol. 5 :2, pp. 127-31.

Bourque, Gilles et Jules Duchastel, 1996. « Les identités, la fragmentation de la société canadienne et la constitutionalisation des enjeux politiques », *International Journal of Canadian Studies,* numéro sur Citizenship and Rights, 14, automne, pp. 77-94.

Bull, Hedley, 1997. The Anarchical Society : A Study of Order in World Politics, London : Macmillan.

Cameron, Barbara, 1997. *Rethinking the Social Union. National Identities and Social Citizenship.* Ottawa : Canadian Centre for Policy Alternatives.

CCE, 1997. Center for Civic Education. *Education for Democratic Citizenship : A Framework.* http://www.civiced.org/framework.index.html.

Castel, Robert, 1995. Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat, Paris : Fayard.

Closa, Carlos, 1993. « Citizenship of the Union and Nationality of Member States » dans *Common*

Market Law Review, vol. 29 : pp. 1137-1169.

Conseil supérieur de l'éducation (Québec), 1998. *Éduquer à la Citoyenneté*, Rapport annuel 1997-1998 sur l'état et les besoins de l'éducation, Québec.

Delanty, Gerard, 1997. « Models of Citizenship : Defining European Identity and Citizenship » dans *Citizenship Studies*, vol.1, n° 3 : pp. 285-304.

Dobrowolsky, Alexandra, 1999. « Of "Special Interest : Interest, Identity and Feminist Constitutional Activism in Canada", *Canadian Journal of Political Science* XXXI : 4, pp. 1-36.

Elias, Norbert, 1991. *La dynamique de l'Occident*. Paris : Calmann-Lévy.

Gagnon, France, Marie McAndrew et Michel Pagé, dir. 1999. *Pluralisme, citoyenneté et éducation*. Montréal/Paris : L'Harmattan.

Gagnon, France et Michel Pagé, 1999. *Cadre conceptuel d'analyse de la citoyenneté dans les démocraties libérales,* Ottawa : SRA-3666a-f.

Habermas, Jurgen, 1992. « Citizenship and National Identity : Some Reflections on the Future of Europe », *Praxis International*, 12, pp. 1-19.

Held, David, 1991. « Between State and Civil Society: Citizenship » dans G. Andrews, *Citizenship,* London : Lawrence et Wishart.

Held, David, « Democracy : From City-States to a Cosmopolitan Order? », dans David Held, dir. *Prospects for Democracy. North, South, East, West*, Standford, CA : Stanford University Press, 1993.

Helly, Denise, *Le débat contemporain sur la mondialisation, la citoyenneté et le pluralisme*, rapport de la division du Multiculturalisme, Patrimoine canadien, 1998.

Helly, Denise, « Une injonction : appartenir, participer. Le retour de la cohésion sociale et du bon citoyen », *Lien social et Politiques, RIAC*, n° 41 (1999) : pp. 35-46.

Isin, Ingin F., « Who is the New Citizen? Toward a Genealogy », *Citizenship Studies*, vol.1 :1 (1997) : pp. 115-132.

Jenson, Jane, « Fated to Live in Interesting Times : Canada's Changing Citizenship Regimes », *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 30:4 (1997) : pp. 627-44.

Jenson, Jane, « Restructuring Citizenship Regimes : The French and Canadian Women's

Movements in the 1990s », dans Jane Jenson et Boaventura de Sousa Santos, dir., Globalizing Institutions : Case Studies in Social Regulation and Innovation. Aldershot : Ashgate, 2000.

Jenson, Jane et Martin Papillon, « Challenging the Citizenship Regime : The James Bay Cree and Transnational Action », *Politics and Society,* à paraître, 2000.

Jenson, Jane et Susan D. Phillips, « Regime Shift : New Citizenship Practices in Canada », *International Journal of Canadian Studies*, numéro sur Citizenship and Rights, 14, automne 1996, pp. 111-136.

Juteau, Danielle, *Les enjeux de la citoyenneté : un bilan sociologique*, Centre d'études ethniques de l'Université de Montréal, 1998.

Kallen, E., « Multiculturalism : Ideology, Policy and Reality », Journal of Canadian Studies, vol.17 :1 (1982).

Keck M. et Sikkink, K., *Activist Beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca : Cornell University Press, 1998.

Kymlicka, Will, Multicultural Citizenship. New York, Oxford University Press, 1995.

Kymlicka, Will, Finding Our Way : Rethinking Ethnocultural Relations in Canada. Oxford, Oxford University Press, 1998.

Kymlicka, Will et Wayne Norman, « Return of the Citizen : A Survey of Recent Work on Citizenship Theory », dans Ronald Beiner, dir., Theorizing Citizenship. Albany : State University of New York Press, pp. 283-322, 1995.

Lamoureux, Diane, « La citoyenneté: de l'exclusion à l'inclusion », dans Dominique Colas *et al.*, Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec. Paris : PUF, pp. 53-68, 1991.

Lévesque, Benoît et Marquerite Mendell, « L'économie sociale au Québec : éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche », *Lien social et Politiques, RIAC*, n° 41 (1999) : pp. 105-18.

Lewis, Jane. 1999

Lindal, W.J., Canadian Citizenship and our Wider Loyalties. Winnipeg : The Press Club, 1947.

Linklater, Andrew, « Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State » dans

Archibugi, Held et Köhler, dir., *Re-Imagining the Political Community.* Stanford : Stanford University Press, pp.113-137, 1998.

Lochak, Danièle, « La citoyenneté : un concept juridique flou », dans Dominique Colas *et al.*, *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec.* Paris : PUF, pp. 179-208, 1991.

Marques-Pereira, Bérengère et Ilán Bizberg, « Contenus et contours de la citoyenneté sociale en Amérique latine », dans Bérengère Marques-Pereira et and Ilán Bizberg, dir. *La citoyenneté sociale en Amérique latine.* Paris : L'Harmattan), pp. 7-22, 1995.

Martin, Andrew et George Ross, *et al.*, *The Brave New World of European Labor. European Trade Unions at the Millenium.* NY : Berghahn, 1991.

Martin, Paul, « Citizenship and the People's World » dans William Kaplan, dir. *Belonging : The Meaning and Future of Canadian Citizenship.* Montreal : McGill-Queen's University Press, 1993.

McRoberts, Kenneth, *Misunderstanding Canada.* Montreal : McGill-Queen's University Press, 1997.

McRoberts, Kenneth, « Asymmetries in Canada and Spain ». Document présenté à la Conference on Minority Nationalism in the Changing State Order . University of Western Ontario, novembre 1997.

Millar, John, *Canadian Citizenship. A Treatise on Civil Government.* Toronto : William Briggs, 1989.

Morris, Martin J. et Nadine Changfoot, « The Solidarity Deficit : The Rise of Neo-Liberalism and the Crisis of National Unity », *International Journal of Canadian Studies,* numéro sur Citizenship and Rights, 14, automne 1996, pp. 137-54.

O'Hara, Kathy, *Securing the Social Union.* Ottawa : CPRN 02, 1998.

Pakulsky, Jan, « Cultural Citizenship », *Citizenship Studies,* vol.1 :1, 1997.

Pal, Leslie, *Interest of State : The Politics of Language, Multiculturalism and Feminism in Canada.* Montreal : McGill-Queen's University Press, 1993.

Phillips, Susan D., « How Ottawa Blends. Shifting Relationships with Interest Groups », dans Frances Abele, dir. *How Ottawa Spends, 1991-92. The Politics of Fragmentation.* Ottawa :

Carleton University Press, 1991.

Pollitt, Christopher, *Citizens and Citizenship : Some Current Developments in the UK*, A Note for the CCMD International Governance Network, 2000.

Putnam, Robert, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Italy.* Princeton : Princeton University Press, 1993.

Rawls, John, *A Theory of Justice.* London : Oxford University Press, 1971.

Rosenau, James, « Governance in the 21st Century » *Global Governance*, vol.1 :1 (1995), pp.13-43.

RCERPF (Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing). *Reforming Electoral Democracy*, vol. 1 (1991), Canada : Minister of Supply and Services.

Santos, Boaventura de Sousa, « The GATT of Law and Democracy : (Mis)Trusting the Global Reform of Courts » dans Jane Jenson et Boaventura de Sousa Santos, dir. *Globalizing Institutions : Case Studies in Social Regulation and Innovation.* Aldershot : Ashgate, 2000.

Schnapper, Dominique, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation.* Paris : Gallimard, 1994.

Sears, Allan, G.M. Clarke et A.S. Hughes, *Canadian Citizenship Education : The Pluralist Ideal and Citizenship Education for a Post-Modern State*, Department of Canadian Heritage, Government of Canada, 1998.

Senate, Standing Committee, *Canadian Citizenship. A Shared Responsibility.* Ottawa : May 1993.

Shafir, Gershon, dir. *The Citizenship Debates.* Minneapolis : University of Minnesota Press, 1998.

Smith, Miriam, « Social Movements and Equality Seeking : The Case of Gay Liberation in Canada », *Canadian Journal of Political Science* XXXI : 2, pp. 285-310, 1998.

Snellen, Ignace, *Citizenship in a small, densely populated and plural country,* Une note pour le CCMD International Governance Network, 2000.

Soysal, Yasemin, *The Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe.* Chicago : University of Chicago Press, 1994.

Statistics Canada, *Caring Canadians, Involved Canadians. Highlights from the 1997 National Survey of Giving, Volunteering and Participating, 1998.*

Tamir, Yael, *Liberal Nationalism.* Princeton NJ : Princeton University Press, 1993.

Taylor, Charles, Interview, *Citizenship Studies, 1998.*

Tilly, Charles, *Coercion, Capital and European States, 1900-1990.* Cambridge : Blackwell, 1990.

Thomas, Hélène, *La production des exclus.* Paris : PUF, 1997.

Turner, Bryan S., « Citizenship Studies : A General Theory », *Citizenship Studies,* vol.1 :1 (1997), pp.5-18.

UNESCO, *Citoyens de demain. Quelle éducation fondamentale pour une citoyenneté active?* Paris : UNESCO, 1994.

Walzer, Michael, « The Civil Society Argument » dans Shafir, Gershon, dir., *The Citizenship* Debates. Minneapolis : University of Minnesota Press, 1998.

Vogel, Jean, « La parité et les nouvelles figures de la citoyenneté » dans Jacqueline Martin, dir. *La parité. Enjeux et mise en oeuvre.* Toulouse : Presses universitaires du Mirail, 1999.

Weinstock, Daniel M., *La citoyenneté comme réponse au pluralisme des sociétés modernes,* Centre d'études ethniques, l'Université de Montréal, 1998.

Weinstock, Daniel M., « Le problème de la boîte de Pandore », dans M. Seymour, *Nationalité, citoyenneté, solidarité.* Montréal : Liber, 1999.

Wiener, Antje, *European Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State.* Boulder, CO : Westview Press, 1998.

Yashar, Deborah, « Democracy, indigenous movements, and the postliberal challenge in Latin America », *World Politics,* vol. 52, n° 1 (1999) : pp. 76-104.

Young, Iris Marion, « Polity and Group Difference : A Critique of Universal Citizenship », dans Gershon Shafir, dir., *The Citizenship Debates.* Minneapolis : University of Minnesota Press, 1998.

L'AVENIR DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE :
Répercussions des technologies de l'information

Paul G. Thomas
Collaborateur émérite
Centre canadien de gestion
Duff Roblin Professor of Government
St. John's College
University of Manitoba

CENTRE CANADIEN DE GESTION

RÉSUMÉ

Introduction

Le présent document porte sur l'avenir de la démocratie représentative au Canada, en accordant une attention particulière aux répercussions des technologies de l'information et des communications (TIC).

L'argument principal de ce document est que l'utilisation et les répercussions des TCI seront surtout façonnées et conditionnées par les forces économiques, sociales et politiques plus que par les attributs inhérents aux technologies elles-mêmes. À ce jour, les répercussions des nouvelles technologies sur la démocratie canadienne ont été plutôt croissantes, contradictoires et moins positives que les partisans d'une démocratie et d'un gouvernement électronique ne l'avaient prévu. Les progrès menant à une démocratie plus forte dépendront moins de la technologie mais plutôt du développement social, des changements politiques, des structures des institutions gouvernementales et des priorités du gouvernement.

Le tableau reluisant des TIC présentes et futures offrirait aux Canadiens le choix entre des institutions représentatives en principe discréditées et des processus issus du modèle de gouvernement de l'ère industrielle, et la possibilité d'un nouveau modèle de *gouvernance*, qui s'adapte à une société interconnectée, instantanée et fondée sur la connaissance, l'économie, au sein de laquelle les gouvernements partagent leurs fonctions traditionnelles avec d'autres institutions de la société. Dans la société d'information de l'avenir, les gouvernements interagiront plus directement et de façon plus continue avec les citoyens.

Le document prédit que le Canada arrivera à une forme mixte de démocratie qui continuera de reposer principalement sur les institutions et les processus, mais qui sera aussi complétée par une plus grande utilisation des mécanismes consultatifs permettant d'obtenir les observations du public, avec une utilisation occasionnelle des outils de démocratie directe.

Contexte de l'étude

La fidélité et la confiance que les Canadiens accordent aux institutions et au processus représentatif traditionnel ont fait l'objet de plusieurs études. Toutefois, la littérature sur les mécontentements du public ne tient pas adéquatement compte des différents objets d'appui politique à la communauté politique, aux valeurs du régime, aux principes démocratiques, aux institutions, aux acteurs politiques et au rendement du gouvernement. Les Canadiens n'ont pas entièrement délaissé la démocratie représentative, mais leur confiance envers les institutions et acteurs existants a été ébranlée.

- Les sources de mécontentement public sont diverses :
- Citoyens plus éduqués et qui témoignent de moins de déférence
- Ralentissement économique, insécurité
- Restrictions et coupures dans les dépenses publiques
- Questions plus fractionnelles dans les programmes des gouvernements
- Création de gagnants et perdants plus évidents
- Découverte que des programmes passés ambitieux n'ont pas rempli leurs promesses
- Émergence de nouveaux clivages au sein de la société canadienne et de nouveaux concepts de représentation politique
- Répercussions de la Charte des droits et libertés
- Méfaits des politiciens : bris de promesses, évitement des responsabilités, scandales, dénigrement des opposants
- Montée d'un média qui fait preuve de plus de contestation
- Déclin d'une « société civile » et perte de « capital social », y compris le capital politique.

Comme il y a plusieurs sources de déceptions par rapport aux gouvernements, il n'existe pas de voie unique pour rétablir la confiance publique.

L'avenir des institutions représentatives

Les partis politiques sont discrédités, mais la démocratie représentative ne peut fonctionner sans partis. Les partis remplissent de nombreuses fonctions cruciales et ce n'est qu'en relation à certaines de ces fonctions qu'ils ont perdu du terrain au profit d'autres institutions. Les partis ont utilisé les TIC principalement à des fins électorales. À titre d'organisations, les partis sont devenus plus sujets au contrôle par des professionnels à temps plein. Ils ont évité de s'engager sérieusement sur le plan de la participation des membres parce que ceci pouvait en théorie compromettre leur fonction d'intermédiaires.

Le *Parlement* est vu par plusieurs comme largement non pertinent dans le cadre du processus politique, mais ceci peut être fonction de la façon dont l'influence parlementaire est évaluée. Pour plusieurs raisons, l'approche du Parlement face à l'utilisation des TIC a été prudente. Les TIC rendront le Parlement plus efficace en termes d'opérations internes et permettront aux parlementaires de demeurer en contact plus étroit avec les électeurs et l'opinion publique en général. Toutefois, un changement dans l'attitude des gouvernements sera requis pour que le Parlement utilise les TIC pour accroître son rôle sur le plan du processus politique.

Les *groupes de pression* continueront d'accroître leur influence à titre de voies de communication avec les gouvernements et jusqu'à un certain point à titre de rivaux des partis politiques et du Parlement. Les TIC faciliteront les efforts de pression, tant sur le plan de la cueillette de renseignements que sur le plan de la communication avec les gouvernements et de la mobilisation des participants pour exercer des pressions politiques sur le gouvernement. Ils ne viendront pas égaler la lutte entre les groupes de pression principaux déjà établis et les mouvements sociaux plus nouveaux. Le processus de lobbying en entier pourrait devenir plus transparent et favoriser la prolifération de groupes qui font pression pour leurs demandes sur les gouvernements. Arriver à un consensus qui servira de base à la politique publique deviendra plus difficile.

Les *médias* continueront de jouer un rôle déterminant sur le plan de la diffusion de l'information portant sur les processus politiques aux citoyens, et continueront de fonctionner à titre d'orienteur de programmes au sein de la société. Au fur et à mesure que les technologies convergeront (comme la proposition de prise de contrôle du réseau de télévision CTV par BCE), il y aura une augmentation de la pression pour fusionner les valeurs d'information et de divertissement. Cette tendance pourrait compromettre le rôle de médias mieux informés dans le processus global visant à imputer la responsabilité aux gouvernements.

La *bureaucratie* tirera profit de la disponibilité des nouvelles technologies qui viendront appuyer ses fonctions principales d'analyse et de formulation de politiques, de coordination et de suivi des pratiques administratives et de la prestation de services efficaces et de qualité. Les innovations des TI dans le domaine de l'administration pourraient avoir des répercussions plus importantes sur notre culture politique, nos conceptions de la citoyenneté, la nature de la représentation, nos définitions de l'espace et du temps politique, de la distribution du pouvoir et de la façon dont les politiques sont formulées et mises en œuvre.

Les citoyens de la nouvelle démocratie électronique se verront offrir plus de possibilités de participation, mais ils feront face à un défi difficile au niveau de l'obtention de la compréhension nécessaire à l'utilisation des nouvelles technologies interactives pour apporter une contribution constructive au processus de politiques. Dans l'état cynique où ils se trouvent présentement, et si les gouvernements ne procurent aucun encouragement pour qu'ils deviennent plus informés, il est probable que seule une minorité de Canadiens prendra le temps d'apprendre ce que tous devraient savoir.

Dans l'avenir, les TIC auront un potentiel démocratique inhérent. La réalisation de ce potentiel dépendra plus des facteurs humains et politiques que des obstacles technologiques. Si l'on en croit les prévisionnistes technologiques, la plupart des limites techniques actuelles seront éliminées au cours des cinq ou dix prochaines années. Les obstacles réels à la pleine réalisation du potentiel démocratique des TIC sont politiques et humains :

- Le rôle puissant que jouent les élites privées et publiques au niveau des processus de politiques actuels
- Le manque de volonté politique à ouvrir réellement le processus de prise de décisions à des joueurs de l'extérieur
- Le manque d'intérêt, de connaissances et de volonté du public en général à prendre part au processus politique
- Le facteur « générationnel », qui est en fait le manque de familiarité et d'aisance avec les TIC dont font preuve les dirigeants du secteur public et le public en général.

Seul le dernier facteur est appelé à disparaître au fur et à mesure que la génération plus jeune étant habilitée à utiliser les ordinateurs assumera des postes de pouvoir au sein de la société et du gouvernement.

Sujets de recherche futurs

Quelles sont les tendances en termes de diffusion et d'utilisation de la technologie de l'information au sein de la société? Y aura-t-il des exigences et des restrictions à l'information? Quels sont les incitatifs nécessaires pour encourager les citoyens à utiliser les TIC pour traiter avec le gouvernement?

Les partis politiques utilisent-ils les TIC pour revigorer leur rôle au sein de la société? Y a-t-il une tension entre l'implication continue des membres et le besoin pour les partis de jouer un rôle d'intermédiaire?

Le potentiel des TIC sera-t-il utilisé pour réformer le Parlement? La société d'information arrivera-t-elle avec le temps à des politiques moins adversatives au sein de Parlement?

Est-ce que l'utilisation de la technologie par la bureaucratie pour favoriser l'engagement du citoyen et les nouvelles approches électroniques à la prestation de services réduiront la crédibilité d'autres processus de représentation?

Comment trouver le juste équilibre entre l'ouverture, la transparence, et la communication bilatérale, et les exigences continues de confidentialité, d'anonymat et de neutralité au sein de la bureaucratie?

- Les gouvernements ont-ils abordé la question de la gouvernance d'une perspective trop « gestionnelle » sans tenir suffisamment compte de la vaste gamme d'idées, d'intérêts et d'institutions pouvant être impliqués?
- Certaines des idées provenant de la réforme gestionnelle ont-elles été anti-

politiques au niveau de leur contenu et de leurs répercussions?

- Le mouvement de réforme de la gestion a-t-il suffisamment tenu compte de la façon dont les nouvelles approches s'agencent aux traditions, pratiques et cultures politiques existantes des partis et du régime de cabinet-parlement?
- La nature de contestation du gouvernement cabinet-parlement altère-t-elle l'apprentissage qui est au cœur d'une gouvernance réussie en période de changement rapide?
- Comment des relations plus constructives et coopératives peuvent-elles être établies entre les dirigeants politiques et administratifs?
- Au fur et à mesure que les méthodes d'engagement des citoyens sont adoptées, les processus traditionnels seront-ils minés?
- Si la fonction publique devient plus accessible et réceptive, et qu'elle offre des services plus satisfaisants, le rôle des représentants élus à titre d'agents de liaison avec le gouvernement sera-t-il réduit?

Comment trouver le juste équilibre entre l'ouverture, la communication bilatérale et les exigences continues de confidentialité, d'anonymat et de neutralité au sein de la bureaucratie?

I Introduction

Le présent document a pour but d'examiner l'avenir des institutions et des processus de démocratie représentative, dans le cadre d'une étude plus vaste sur la nature changeante des mécanismes et processus au Canada. Une attention particulière est portée dans cette étude aux répercussions des technologies de l'information et des communications (TIC) et de l'émergence d'une société d'information (SI) sur la façon dont les Canadiens se dirigeront au 21e siècle.

Le thème intégré dans cette étude est que les relations entre la démocratie et la technologie ont toujours été plus médiatisées par d'autres forces, plus réciproques et plus problématiques que ce que les déterministes technologiques avaient maintenu. Bref, le document rejette la proposition « McLuhanesque » voulant que le médium constitue le message. Plutôt, le présent document soutient que les utilisations et les répercussions des TIC seront façonnées et conditionnées par d'autres forces économiques, sociales et politiques qui ont cours au sein de la société canadienne, tant à court terme qu'à long terme. Vouloir démêler les répercussions distinctes des TIC des autres développement est difficile, sinon impossible. Des forces plus grandes, plus profondes, plus subtiles et probablement plus puissantes que le tableau éblouissant des nouvelles technologies touchent la façon dont la démocratie est perçue, comprises et pratiquée à la fois par les citoyens et les représentants publics, élus ou nommés. À ce jour, les répercussions sur le système politique des nouvelles TIC ont été plus incrémentielles, contradictoires et moins positives que les conceptions hardies et optimistes suggérées par les gourous de la technologies et les futuristes. Les technologies de communication précédentes comme la radio et la télévision avaient été annoncées au moment de leur introduction, comme pouvant avoir des répercussions révolutionnaires, tant positives que négatives, sur le processus politique. Bien qu'elles aient eu un certain impact, il serait facile d'exagérer la portée à laquelle les technologies passées seules ont transformé la démocratie.

En examinant les répercussions des TIC sur la démocratie canadienne, nous devons distinguer les différentes utilisations auxquelles elles sont soumises sur le plan des processus économiques, sociétaux, politiques et administratifs. Les répercussions peuvent être directes et indirectes, immédiates ou à long terme. Les changements technologiques dans un domaine d'activité peuvent se répercuter à l'échelle de la société d'une façon complexe et imprévisible. Ainsi, l'application des TIC à des fins d'administration et de prestations des programmes et services gouvernementaux peut avoir des répercussions sur les attitudes des Canadiens envers le gouvernement, la représentation politique, la citoyenneté, le sens de l'emploi du temps, etc. Des énoncés faciles et confiants sur les répercussions des TIC sur les gouvernements canadiens et la démocratie ignorent le fait que le futur est présentement en grande partie inconnu. Les énoncés doivent être présentés avec prudence, précision et à titre d'essai.

L'on peut être tenté de croire que la révolution de l'information est de façon inhérente démocratique en raison de son potentiel. Toutefois, le potentiel démocratique des TIC et de la

société d'information qu'elles produisent ne sera actualité que s'il est accompagné d'autres changements, certains étant fondamentaux, dans la façon dont les Canadiens se gouvernent. La façon dont les technologies nouvelles affecteront la démocratie dépendra autant du type de démocratie qui sera adoptée par les Canadiens que des types de technologies qui apparaîtront. Bref, les progrès vers une démocratie plus solide dépendront moins de la technologie et plus du développement social, des changements politiques, des structures des institutions gouvernementales et des priorités du gouvernement.

Le présent document est composé de cinq sections principales. Suite à une introduction (Section I), la Section II clarifie les concepts utilisés pour l'étude. La Section III examine les défis actuels de la démocratie représentative au Canada, posés par le cynisme étendu envers les politiciens, les institutions politiques et, à moins grande échelle, à la fonction publique. La Section IV examine la façon dont les TIC touchent le rôle des joueurs clés au niveau des processus d'élaboration de politiques et des processus politiques de la société canadienne. La Section V tente d'évaluer la façon dont les TIC et la société d'information de l'avenir affecteront les processus démocratiques au Canada. L'on a avancé que les Canadiens semblent présentement en transition en termes de modèles de démocratie auxquels ils sont attachés et qu'ils souhaitent voir pratiquer par les représentants publiques. Les différents modèles reflètent les diverses valeurs fondamentales qui font partie de la démocratie et chacun attribue un poids particulier à ces valeurs. Peu importe la forme de démocratie qui sera choisie par les Canadiens dans l'avenir, on accordera une certaine valeur à certaines priorités tandis que d'autres seront moins importantes. Bien que le présent document étudie l'avenir de la démocratie représentative du point de vue des répercussions des TIC, la dernière section cherche à identifier certaines autres questions liées à la gouvernance, à la démocratie représentative et à la réforme de la gestion publique qui pourraient faire l'objet de recherche plus poussées par le CCG.

II Concepts stratégiques

Cette section cherche à établir les bases des analyses subséquentes sur les tendances au sein de la démocratie représentative en clarifiant certains concepts stratégiques qui seront utilisés. Toutes les idées présentées sont complexes et leur signification a fait l'objet de plusieurs débats dans la littérature. Les brèves définitions des concepts présentés ici n'ont pas la prétention d'être complètes ou de régler des différends au niveau de leur signification, mais plutôt d'offrir une base cohérente dans le cadre de la discussion qui suivra.

Permettez-nous de débuter avec la démocratie, une idée qui n'est pas nouvelle, élaborée à partir de différentes traditions et discours, et qui demeure fondamentalement un concept contesté. Il n'y a pas un modèle unique de démocratie. En outre, il existe plusieurs sens institutionnels par lesquels les valeurs traditionnelles peuvent être réalisées. Ces facteurs mènent à plusieurs adjectifs différents qui peuvent être accolés au terme démocratie : démocratie libérale, démocratie

représentative, démocratie consociationnelle, démocratie participative, et démocratie directe, pour n'en nommer que quelques-uns.

Dans son livre *Democracy and Elections* (Oxford : Oxford University Press, 1997), Richard S. Kratz soutient qu'il existe quatre modèles de démocratie de base, lesquels reflètent les différentes conceptions des objectifs que sert la démocratie : souveraineté populaire (le gouvernement doit refléter la volonté du peuple); démocratie libérale (le gouvernement doit être organisé et géré de sorte que son pouvoir est limité); démocratie participative (le gouvernement doit permettre aux gens de devenir des citoyens actifs et de développer leur potentiel); et la démocratie communautarienne (le gouvernement doit s'exprimer et promouvoir les valeurs de la communauté). Katz alloue une grande part de sa discussion à ces quatre valeurs. Sa thèse principale, toutefois, est que les quatre modèles sont importants. Chacun reflète les valeurs fondamentales qu'englobe la démocratie participation du public, accès à l'information provenant du gouvernement, imputabilité des représentants publics et préoccupations de cohésion sociale.

Certains écrivains opposeraient que la préoccupation de justice sociale, l'évitement des lacunes excessivement étendues au niveau économique et le bien-être social constituent une autre exigence pour une démocratie en santé. Au cours des dernières années, le concept de « société civile » est devenu très en vogue pour décrire un prérequis à la démocratie bien que sa signification ait été rendue floue par une surutilisation, le terme de société civile réfère à l'existence de nombreuses associations et institutions qui fonctionnent au sein des sociétés pluralistes et qui s'élèvent entre les individus et l'état. Ces institutions représentent les lieux où les gens peuvent se développer à titre de personnes, ce sont les « écoles » de la pratique démocratique, et des tampons contre l'empiétement de l'état sur les questions privées. C'est au sein des institutions de la société civile que les gens apprennent à parler et à interagir librement. En outre, les institutions protègent les gens du pouvoir de l'état en agissant comme tampon et comme intermédiaire sur le plan des interactions avec les institutions du gouvernement.

La nature en vogue du concept de société civile mène au danger de confiance indue en regard des organisations communautaires dans leur rôle de traitement et de protection des valeurs démocratiques. Dans son livre *Civil Society* (Oxford, 1998), John Keane nous met en garde à l'effet qu'il n'y a pas une seule de société civile, mais plusieurs types différents, tous historiquement et culturellement conditionnels. Les sociétés civiles pourraient ne pas être aussi ouvertes et participatives que ce qui est avancé par certains. La montée des sociétés civiles peut apporter des résultats mixtes, tel que prouvé par des pays comme l'Inde, le Mexique, la Roumanie et autres. En plus des institutions civiques, les sociétés ont besoin d'institutions politiques démocratiques, comme des élections libres et justes, des partis politiques qui se font concurrence et des législatures représentatives.

Divers modèles de démocratie attribuent un poids plus ou moins important à diverses valeurs. Arriver à un équilibre approprié entre ces valeurs est une question politique fondamentale pour laquelle les pays utilisent en général une approche indirecte et implicite par le choix ou la

modification d'ententes constitutionnelles et institutionnelles. Parce qu'il n'y a pas de modèle unique de démocratie ou de hiérarchisation des valeurs démocratiques qui commandent une acceptation universelle, il est impossible d'énoncer sans ambiguïté qu'un ensemble d'arrangements constitutionnels et institutionnels est plus démocratique qu'un autre. Ce fait ouvre la voie à des critiques au niveau des arrangements et pratiques existants à l'effet qu'ils devraient être réformés, et à des citations de modèles étrangers de démocratie à titre d'exemple de ce qui devrait être fait.

Dès ses débuts comme pays, le Canada aurait pratiqué une forme de gouvernement démocratique représentatif et responsable. Souvent, ces deux concepts sont confus ou appariés à un même modèle. Une *démocratie représentative* est un système politique où les gouverneurs qui établissent des lois et prennent des décisions fondées sur ces lois obtiennent l'autorité directement et indirectement au moment d'élections périodiques, compétitives et équitables, et où la majorité de la population est invitée à participer. Dans ce système les élus à des postes élevées sont investis de l'autorité légitime (voir discussion sur la « légitimité » ci-dessous) pour prendre des décisions au nom du public.

La *représentation* a été définie largement comme « agissant au nom des intérêts des personnes représentées d'une façon réceptive à ces dernières » (Pitkin, 1967, p. 209). Évidemment, cette définition n'en dit pas long sur la façon dont le processus représentatif fonctionne en réalité. Il est généralement entendu que pour qu'il y ait représentation, les intérêts et les demandes des citoyens doivent être exprimées en termes d'actions par le gouvernement. La réceptivité aux citoyens a été conceptualisé de manière utile par Eulau and Karps (1977), sous quatre dimensions : *politique* (connexion significative entre les préférences politiques du public et les actions du gouvernement), *attribution* (distribution des coûts et des avantages du gouvernement, *service* (intervention du gouvernement au nom des électeurs), et *symbolique* (la perception que les représentants sont fiables et qu'ils expriment les besoins des autres).

La démocratie représentative suppose des institutions compliquées et des procédures de suivi sur le plan du rendement des titulaires d'une fonction et permet le remplacement de ces derniers à intervalles réguliers. Une hypothèse primaire de ce système est le besoin d'équilibrer les valeurs de liberté, d'égalité politique, de pluralisme et d'ordre. La démocratie représentative accordée aux représentants élus suffisamment d'autonomie par rapport à l'opinion public pour faire face aux perspectives concurrentielles et pour développer un consensus qui équilibre les demandes de la majorité et les droits des minorités, de même que les intérêts à court terme et à long terme de la société. En principe, tous les citoyens devraient avoir un accès égal et une influence au niveau de la prise de décisions du gouvernement par des élections, des affiliations à des partis politiques, des activités au sein de groupes de pression, et des communications de diverses façons avec les représentants élus.

Gouvernement *responsable* fait référence à une concentration légale de l'autorité sous la

Couronne, ou le représentant de la Couronne, le Gouverneur général. Toutefois, la convention politique veut que la Couronne n'agisse pas de son propre chef, mais suite aux conseils ou orientations des ministres responsables qui ont l'appui de la majorité au sein de la magistrature élue.

Le Cabinet demeure en place tant et aussi longtemps qu'il conserve la confiance de la Chambre des communes, mais pas du Sénat. S'il est renversé à la Chambre des communes pour une raison suffisamment importante pour invoquer une question de confiance, le Premier ministre a le choix de démissionner immédiatement, avec tous les autres ministres, ce qui oblige le Gouverneur général à trouver un gouvernement de rechange; ou de conseiller au Gouverneur général de dissoudre la Chambre des communes et de déclencher une élection générale. Si le parti du Premier ministre obtient la majorité des voies, il n'y a aucun changement de gouvernement, même si la composition exacte du ministère peut changer. Si un autre parti obtient la majorité, le Premier ministre démissionne et le Gouverneur général demandera au dirigeant du parti majoritaire de former un gouvernement. Il y a aussi la possibilité d'un gouvernement minoritaire aucun parti n'obtient de majorité absolue des sièges de la Chambre des communes. Le Canada en a déjà fait l'expérience, tant au niveau national que provincial, avec des gouvernements de coalition composés de plus d'un parti.

En plus de la responsabilité collective du Premier ministre et du Cabinet face au rendement du gouvernement, les ministres individuels sont, en termes strictement constitutionnels, légalement responsables de toutes les actions du ministère qu'ils dirigent et doivent répondre politiquement devant le Parlement des problèmes qui surviennent. La sanction ultime pour des erreurs politiques et une mauvaise gestion sérieuse du ministère est d'être forcé à démissionner du Cabinet.

Le système cabinet-parlement du Canada axe la responsabilité aux mains de petits groupes de partisans titulaires d'une fonction puis tente de les rendre continuellement responsables de l'exercice de l'autorité gouvernementale par divers mécanismes d'imputabilité, comme la convention de confiance et la période de questions quotidienne au Parlement. À l'opposé, un système congressionnel présidentiel comme celui des États-Unis adopte une approche très différente sur le plan du contrôle du pouvoir gouvernemental. Exprimant les soupçons à l'égard du gouvernement, l'ordre constitutionnel américain repose sur une distribution des pouvoirs, des vérifications et un équilibre élaboré qui assure que les actions majeures requièrent l'appui des trois branches du gouvernement – le Président, le Congrès et les cours. La diffusion et le partage de pouvoir en résultant, l'extrême crédibilité au niveau des négociations relatives aux intérêts concurrentiels et la disponibilité pour les différents groupes à un plus grand nombre de points d'accès à la formulation de politiques nationales créent l'impression pour plusieurs Canadiens que le modèle présidentiel congressionnel est plus ouvert, réceptif et démocratique que notre modèle cabinet-parlement. D'un autre côté, les critiques d'un gouvernement divisé de style « américain »

insistent sur le fait qu'il entrave la formulation de politiques audacieuses, à propos et cohérentes, mène à des alliances politiques et à une étroitesse d'esprit en matière d'élaboration de la législation et d'établissement des budgets, et rend diffuses la responsabilité et l'imputabilité.

Selon la politicologue Lisa Young (1999), « les institutions d'un gouvernement responsable sont moins appropriées à la société canadienne » qu'elles ne l'étaient au cours du dix-neuvième siècle au moment où le pays a été fondé. « Aux yeux des segments significatifs du corps électoral, le gouvernement responsable entrave le gouvernement représentatif » (Young, 1999, p. 105). La montée des partis politiques disciplinés et le pouvoir croissant du Premier ministre a fait que le pouvoir est devenu indûment concentré dans le processus de politiques. Tel que discuté plus loin, le corps électoral canadien est de moins en moins enclin à accepter des décisions prises derrière les portes par des élites politiques non représentatives des points de vue des citoyens. En plus du déclin de la déférence envers les élites, le système politique canadien se voit défié par l'émergence de nouveaux concepts de représentation politique. « De la façon dont il est apparu au Canada », écrit Young (1999, p. 111), « le gouvernement responsable ne s'est pas bien adapté à la représentation des identités politiques qui présente une lacune au niveau de la base territoriale ». Bien que Young insiste sur la sous-représentation des femmes au sein du processus politique, les mêmes préoccupations pourraient être émises au nom d'autres groupes sociaux comme les autochtones, les francophones, les minorités à l'extérieur du Québec, les Canadiens à faible revenu, les gais et autres. La montée de « l'identité politique » signifie que l'identité privée prend une importance prépondérante pour plusieurs personnes, rendant « l'autre » – les comportements et les compromis nécessaires pour arriver à un consensus plus difficile à atteindre.

La *démocratie directe de plébiscite* représente une alternative à la crédibilité des élites politiques qui caractérisent le gouvernement représentatif et responsable. La montée de la démocratie directe reflète l'érosion de la confiance accordée aux politiciens et aux institutions politiques, ce qui fait l'objet de la discussion qui suit. Elle répond aux plaintes à l'effet que le pouvoir est indûment concentré dans les mains du Premier ministre, du Cabinet et des élites non élues au sein de la bureaucratie. Les membres du Parlement (MP) ordinaires, en particulier ceux qui proviennent des périphéries du pays, sont considérés comme manquant d'influence politique. À titre de joueurs loyaux d'une équipe, les MP se retrouvent à représenter Ottawa auprès de leurs circonscriptions électorales, plutôt que l'inverse. Également, des groupes politiquement subtils, bien financés et bien reliés, ainsi que leurs adroits représentants, parcourent les corridors du pouvoir et dominent les étapes stratégiques de formation de la formulation de politiques. Peu importe à quel point ces images illustrent adéquatement le processus politique, elles fournissent une plate-forme séduisante pour le Parti réformiste et pour d'autres qui demandent une démocratie directe pour rendre les politiciens plus réceptifs à l'opinion public, pour les rendre plus responsables pour réduire l'influence des « intérêts spéciaux » de la formulation de politiques nationales et pour contrer l'aliénation publique envers le processus politique. Une variété de mécanismes est proposée pour mettre en œuvre les principes d'une démocratie plus directe : initiatives des citoyens, plébiscites liants, référendums, clauses de rappel, exercices électroniques

de consultation et ainsi de suite.

La promotion d'une plus grande crédibilité face aux outils de démocratie directe n'est pas confinée au Parti réformiste populaire. Dans son livre *Twenty First Democracy* (1997), le politicologue Phil Resnick avance que l'utilisation périodique de référendums pourrait avoir une valeur thérapeutique en ce qu'elle aiderait à revitaliser le processus politique. Il soutient que les votes par référendum pourraient mobiliser des sections significatives de la population qui ont perdu la foi en les processus représentatifs traditionnels. Ils pourraient également mener à des coalitions qui croisent les positions officielles des partis et ainsi atténuer la nature souvent artificiellement radicalisée de la plupart des débats politiques. En plus de rétablir les liens entre le public et la politique, et d'assurer une vérification du pouvoir des politiciens, les référendums ont également une fonction de « soupape de sécurité » qui peut prévenir la perte additionnelle de légitimité et les actes destructeurs de désobéissance civile. Resnick demande : « N'est-il pas mieux qu'il (le public) ait un exutoire pour exprimer ses frustrations par un mécanisme tel que le référendum? Doit-on vraiment attendre que la colère surgisse dans les rues ou qu'elle prenne la forme d'une opposition extraparlementaire qui menace d'éroder les bases mêmes du régime? » (Resnick, 1997, pp. 93-94). Probablement pour Resnick, les réponses à ces questions de pure forme sont évidentes. La disponibilité des nouvelles technologies de l'information et des communications rendent la possibilité d'une démocratie directe plus pratique en raison de la disparition des limites de temps et d'espace. Plus loin dans le document, nous reviendrons à la question, à savoir si le système politique canadien a perdu de sa légitimité au point où nous en serions au bord d'une désobéissance civile étendue. Également, nous examinerons les possibilités et les pièges de l'utilisation de nouvelles technologies pour introduire l'ère de la démocratie directe et électronique.

Un grand nombre de débats sur la nature changeante de la démocratie canadienne ont été radicalisés pour offrir le choix de la démocratie représentative contre la démocratie directe. Les défenseurs de la démocratie représentative soutiennent que les élites politiques peuvent fournir les compromis créatifs nécessaires pour gouverner une société pluraliste uniquement s'ils sont isolés jusqu'à un certain point des pressions d'une opinion publique mal informée et dirigée par les émotions. Les partisans de la démocratie directe insistent sur le fait que l'ignorance publique est une fonction des politiciens qui gardent les choses embrouillées et il n'y a aucune preuve à l'effet que le public, si on lui fournissait les informations et les occasions appropriées, serait plus habilité que les politiciens à trouver des arrangements satisfaisants entre les intérêts concurrentiels et le respect des droits des minorités. Le présent document ne vise pas à régler le débat qui porte autant sur des préférences et croyances philosophiques normatives que sur des évidences empiriques. En outre, dans la même veine que les arguments présentés plus haut sur les valeurs multiples et conflictuelles servies par la démocratie, le présent document soutient que les distinctions entre les différents modèles ne peuvent êtres absolues. Il pourrait être utile de considérer la démocratie comme des points sur un continuum, tel qu'illustré par le diagramme suivant :

Représentative	Réceptive	Directe

Le Canada peut être arrivé à une forme mixte de démocratie qui continue de reposer principalement sur les institutions représentatives, complétée par une plus grande utilisation des mécanismes consultatifs permettant d'obtenir les observations du public et par une utilisation occasionnelle des outils de démocratie directe. Si ce scénario est moins impressionnant et saisissant que les images de cyberdémocratie présentées par les futuristes, il est fondé sur le point de vue que la politique conditionnera la technologie, et non l'inverse. Les structures de pouvoir existantes incorporeront les éléments de démocratie réceptive et directe à une portée nécessaire pour consolider le pouvoir et maintenir la légitimité.

Parce qu'il est si présent dans l'analyse qui suit, le concept de *légitimité* doit être examiné brièvement. En résumé, le terme réfère à la portée à laquelle un système gouvernemental exige le respect et, ainsi, l'appui des gens qu'il sert. Il existe plusieurs sources de légitimité pour les gouvernements, mais elles peuvent être regroupées en sources juridiques, de procédures, substantives et culturelles.

En démocratie, la règle de droit vise à assurer que toutes les actions officielles du gouvernement sont effectuées sur une base juridique, que tous sont égaux devant la loi et qu'on ne peut dénier les droits de personne sans base juridique pour ce faire. Les sources de procédures sur la légitimité incluent les élections équitables et libres, les partis politiques concurrentiels, les allocutions libres, les processus parlementaires et les nombreux autres mécanismes de consultation de l'opinion publique qui servent de base au fait de gouverner.

Même si les politiques et les actions administratives sont adoptées par les valeurs prescrites, elles peuvent présenter une lacune au niveau de la légitimité si elles ne sont pas cohérentes avec les valeurs véhiculées largement et profondément par le public. La légitimité de fond des politiques est subjective, mais elle va au-delà de la simple popularité enregistrée par les sondages d'opinion.

Pour gagner ou maintenir la légitimité, les gouvernements doivent faire preuve de réceptivité continue aux besoins et aspirations du peuple. Il y a aussi un lien, difficilement compris et mesuré, entre l'efficacité des gouvernements et leur légitimité aux yeux du public. Il est difficile de déterminer jusqu'à quel point le rendement d'un gouvernement peut décliner avant que les institutions ne commencent à perdre de leur légitimité. La réponse pourrait dépendre du pays concerné, puisque la légitimité est affectée par les attentes du public face au gouvernement qu'elles soient élevées ou non, optimistes ou pessimistes et ces attentes, à leur tour, font partie de la culture politique de la communauté impliquée.

Un autre ingrédient de la légitimité est la stabilité, la familiarité, la transparence et la

facilité de compréhension de l'ordre constitutionnel et des processus correspondants. Des réseaux d'institutions, d'acteurs et de processus élaborés, compliqués et étendus peuvent bien s'intégrer aux réalités des processus de gouvernance contemporains qui prennent place dans un monde qui se caractérise par la turbulence, l'imprévisibilité, la complexité, l'interdépendance, le partage du pouvoir et le risque accru. Toutefois, dans ces conditions, l'attribution simple et claire de la tâche de l'imputabilité qui appuyait par le passé la compréhension publique et le soutien au gouvernement est perdue.

Les nombreux développements au sein de la société canadienne et du système politique qui ont contribué à la perte de légitimité du gouvernement et les résultats de ses actions sont examinés à la section suivante du présent document. Il semble y avoir plusieurs sources de mécontentement public face au gouvernement et toute cette désillusion peut être décrite aussi gravement qu'une spirale descendante de délégitimation qui mène à un rejet des valeurs démocratiques et des institutions qui expriment ces valeurs. Néanmoins, le niveau de méfiance et de cynisme envers les politiciens et les institutions politiques est inquiétant.

Le présent document porte principalement sur les répercussions des TIC sur les processus de démocratie représentative. Les généralisations sur les relations entre la démocratie et la technologie sont de façon inhérente risquées. Les technologies changent à un rythme étourdissant et elle favorisent une convergence des utilisations et des industries. À ce point, les applications futures possibles des TIC aux processus politiques et administratifs ne peuvent être que vaguement entrevues. En outre, parler en termes généraux des répercussions des TIC est trompeur parce que chaque technologie peut avoir sensiblement des conséquences différentes selon les caractéristiques inhérentes de ces technologies et de la façon dont elles sont appliquées.

De plusieurs façons, la soi-disant révolution des TIC est une combinaison des technologie anciennes et nouvelles. Au cœur de la révolution se trouvent les technologies liées au téléphone, à la télévision et aux ordinateurs, que l'on connaît respectivement depuis 100, 70 et 50 ans. La fonctionnalité de chaque technologie s'est étendue grâce aux récents progrès : fibres optiques, sans fils et satellites pour le téléphone; câbles, satellite et transmission numérique pour la télévision; augmentation de la puissance, des réseaux et des capacités interactives de l'ordinateur. Le reste de ce document utilise le terme TIC pour décrire à la fois les « anciennes-nouvelles » technologies (télécopieurs, boîtes vocales, composition automatisée, numéros 800, entrées de données à clavier, câbles, satellites, etc.) et les « nouvelles-nouvelles » technologies (Internet, Intranet, www, courrier électronique, transactions électroniques, poste d'information multimédia, CD-Rom, Web-télé, etc.) Cette liste de technologies changent à tout le moins annuellement, au fur et à mesure que le pouvoir de la numérisation propulse la convergence des technologies et le développement de nouvelles utilisations. Il est important de noter que ce ne sont pas toutes les utilisations potentielles des nouvelles technologies qui ont des répercussions de libération et de démocratisation. Dans le livre, *Spirit of the Web*, (1997), Wade Rowland utilise la distinction du philosophe Ivan Illich entre technologies « conviviales » (comme le téléphone), qui sont faciles

d'utilisation et démocratisantes, et technologies « non conviviales » (comme la télévision et peut-être l'Internet) qui, tout bien calculé, sont utilisées à des fins de manipulation, comme la création de marchés des entreprises.

Le terme Société d'information (SI) est utilisé ici comme raccourci pour décrire la prolifération de l'utilisation des TIC, de même que les répercussions économiques, occupationnelles, sociales, culturelles et politiques que ces technologies ont sur la société, l'économie et les gouvernements. Comme Frank Webster le soutient dans son livre *Theories of the Information Society* (1995), le concept d'une société d'information présente diverses significations pour divers auteurs, ce qui suggère que c'est un phénomène multidimensionnel et controversé. Au risque d'en faire une description simpliste, les principaux attributs de la nouvelle SI sont : plus interconnectée, plus interactive, plus instantanée, plus riche en informations, plus turbulente et incertaine, moins contrainte par le temps et l'espace, et moins formelle et hiérarchique. Ce sont ces attributs qui suggèrent que les TIC pourraient avoir des répercussions significatives sur le processus démocratique au Canada.

La technologie la plus populaire en termes d'utilisation croissante chez les Canadiens est l'Internet. En juin 1998, on estimait que 35,9 pour cent des ménages canadiens (8,5 millions de gens) utilisaient l'Internet, une hausse par rapport à 1997 où on comptait alors 29,4 pour cent d'utilisation. On prévoit qu'une majorité de ménages canadiens auront un accès résidentiel d'ici 2001 (Oliver Kent, 2000). Déjà plus de 60 pour cent des Canadiens entre 18 et 25 ans ont accès à l'Internet à la maison. Les Canadiens les plus à l'aise, ceux qui gagnent plus de 100 000 $ par année, sont aussi « bien branchés », approximativement 75 % d'entre eux ayant accès à Internet à la maison. Au niveau des provinces, l'Alberta mène la parade avec 45 pour cent de ménages branchés, comparé au Québec, qui traîne à l'arrière avec seulement 26 pour cent.

Un sondage de Statistiques Canada mené en 1998 a révélé que 22,6 pour cent des ménages canadiens utilisaient régulièrement Internet. Près de 86 pour cent utilisaient le courrier électronique, près de 80 pour cent pratiquaient la « navigation générale », près de 70 pour cent recherchaient des informations à titre de consommateurs, 42 pour cent y recherchaient des renseignements médicaux et 36 pour cent y recherchaient des renseignements sur le gouvernement. Un sondage mené en 1999 par Pricewaterhouse Coopers a révélé que pour le tiers des utilisateurs d'Internet, l'accès à des services du gouvernement était l'une des raisons pour lesquelles ils avaient choisi de passer à l'Internet (Kent 2000). De ceux qui utilisent les sites Web du gouvernement, la plupart (82 pour cent) obtenaient des renseignements sur les programmes et services du gouvernement, recherchaient un numéro de téléphone ou une adresse (54 pour cent) ou cherchaient du travail (52 pour cent). Le même sondage a aussi révélé que les Canadiens utilisent plus les services en direct des gouvernements provinciaux (67 pour cent) que ceux du gouvernement fédéral (59 pour cent) et des autorités locales (23 pour cent). L'aspect pratique était la raison principale pour laquelle les Canadiens communiquaient de plus en plus par voie électronique avec leurs gouvernements.

III Le contexte de l'étude

La confiance dont témoignée par les Canadiens à l'égard des institutions et processus représentatifs traditionnels semble avoir déclinée. Le plus récent sondage (1999) *Repenser le gouvernement*, a déterminé que 83 pour cent des répondants convenaient que les gens élus au gouvernement perdraient bientôt la main. Soixante-sept pour cent croyaient que « nous pourrions probablement résoudre la plupart de nos gros problèmes nationaux si des décisions revenaient à la base au peuple ». Seulement 30 pour cent des répondants avaient une grande confiance face aux dirigeants du secteur public et 34 pour cent évaluaient les connaissance et les habiletés des dirigeants du secteur public comme plus faibles que celles des dirigeants d'entreprises.

Dans le secteur public, le succès organisationnel requiert un leadership à la fois politique et administratif, et l'on ne peut déterminer avec précision ce que les répondants avaient en tête politiciens élus ou fonctionnaires désignés au moment où ils ont répondu à la question sur le leadership. Toutefois, une autre question dans le même sondage a révélé que la confiance accordée aux politiciens était de près de 30 pour cent de moins que la confiance accordée aux fonctionnaires. Également, dans un autre sondage où l'on demandait aux Canadiens de coter diverses occupations, les politiciens étaient cotés avant-derniers, juste avant les vendeurs de voitures usagées. Finalement, la participation électorale a diminué au cours des deux dernières élections fédérales, atteignant un niveau d'après-guerre de 67 pour cent lors des élections générales de 1997. Il faut souligner que tous ces développements ont mené à des interprétations variées, et même contradictoires. Toutefois, il semble y avoir plusieurs signes démontrant que les Canadiens ont énormément perdu confiance aux institutions politiques et aux gens qui y travaillent.

De façon paradoxale, les Canadiens continuent d'exprimer des niveaux élevés de confiance et de fierté pour notre système général comme étant l'un des meilleurs au monde. Les mêmes gens qui expriment un faible niveau de confiance face aux institutions politiques et à leurs membres expriment aussi un appui solide aux normes démocratiques et à la légitimité de ces institutions. Pour comprendre des réponses apparemment si contradictoires, il faut distinguer cinq niveaux différents d'éléments ou de niveau d'appui : appui à la communauté politique, aux valeurs du régime et aux principes du gouvernement, aux institutions, aux acteurs politiques et au rendement. Ces distinctions sont souvent brouillées en pratique lorsque l'on présente des débats sur l'appui aux valeurs démocratiques, aux institutions et aux acteurs.

Les Canadiens n'ont pas entièrement rejeté la démocratie représentative. Ils continuent de voir la politique et les gouvernements comme la voie principale pour faire des choix collectifs et établir les orientations futures au sein d'une société. Toutefois, les gouvernements et les gens qui y travaillent ne sont désormais plus portés sur un piédestal au-dessus de la société. On fait preuve de moins de déférence envers les élites qui œuvrent au gouvernement. On insiste de plus en plus

pour que les gouvernements consultent plus, écoutent plus attentivement et véritablement à ce que les citoyens ont à dire, et qu'ils incluent ces opinions plus valablement à la formulation de politiques et aux activités administratives. Dans les réponses aux sondages, les Canadiens indiquent leur volonté à contribuer davantage en termes de temps et d'idées à l'exercice de leurs droits de citoyens, en particulier si on peut leur assurer que ces dialogues seront authentiques et qu'ils auront une influence en termes de façonnement des politiques publiques et de prestation de programmes. Toutefois, de telles expressions hypothétiques d'engagement à s'impliquer ne sont pas le reflet véritable de la volonté des Canadiens de participer et il faut également déterminer s'ils ont les connaissances et les habiletés pour contribuer de façon constructive aux débats publics sur les politiques.

Comme on peut s'y attendre d'un phénomène aussi compliqué et controversé que la nature et l'état de la démocratie canadienne, il existe plusieurs théories, explications et jugements opposés qui peuvent expliquer ce qui s'est passé récemment. Les résultats sur l'envergure de la désillusion face aux institutions contemporaines doivent être interprétés avec précaution. Tous conviennent qu'il y a un malaise au sein du système politique canadien, mais ce que cela signifie peut faire l'objet de plusieurs débats. Ainsi, plutôt que de les considérer comme nuisibles, les niveaux croissants de scepticisme peuvent être justifiés parce que les gouvernements ont tenté de faire plus pendant la période d'après-guerre, ce qui offrait plus de possibilités d'être déçus de leur performance. La désillusion politique peut servir à hausser les niveaux d'éducation et susciter une plus grande méfiance envers les demandes de gouvernements plus actifs. Finalement, étant donné ce que nous avons dit plus tôt sur le besoin d'identifier différents objectifs d'appui et de confiance de la part du public, nous ne devrions pas voir la popularité actuelle de politiciens, gouvernements ou politiques en particulier comme la seule mesure de l'état de la démocratie.

Une interprétation optimiste est que le sentiment anti-politique ressenti récemment est un phénomène cyclique et que la colère du public retombera lorsque le Canada offrira un meilleur leadership politique, des réponses politiques plus créatives aux défis que doit relever le pays et moins de questions fractionnelles sur les programmes des gouvernements. L'appui de ce point de vue pourrait se retrouver dans les données de sondages qui démontrent que la spirale descendante de confiance face au gouvernement au niveau national a été à son point le plus bas autour de 1993 et qu'en fait, elle a depuis augmenté légèrement. Un gouvernement Libéral prudent et pragmatique, qui a créé des attentes peu élevées, s'est bien sorti des controverses majeures, a ramené le contrôle dans les finances publiques et a bénéficié du manque de partis d'opposition forts et crédibles, pourrait avoir jeté les bases d'une récupération lente mais sûre de la confiance du public face au processus démocratique.

La plupart des auteurs soutiennent, toutefois, que le récent repli de l'appui du public face aux processus publics représente un phénomène plus profond qu'un simple désenchantement au sujet d'un groupe d'acteurs politiques. Le professeur Alain Cairns et d'autres ont avancé que l'adoption de la Charte des droits et libertés a fondamentalement transformé le système politique

canadien. (Cairns, 1993). Son impact a été ressenti à plusieurs niveaux. D'abord, elle a affaibli le rôle des politique, de même que le respect pour de telles institutions représentatives à titre de partis politiques, législatures et cabinets. Ensuite, elle a créé une société plus litigieuse où les actions du gouvernement sont sujettes à davantage de contestations devant les tribunaux. Non seulement les gouvernements ont-ils dépensé plus de temps et d'argent à se défendre eux-mêmes devant les cours, les ministres et les fonctionnaires ont dû développer la législation tout en gardant en tête les difficultés posées par la Charte. Troisièmement, en identifiant certains groupes femmes, autochtones et groupes ethno-culturels à titre de titulaires des valeurs et identités constitutionnellement protégées, la Charte a encouragé l'émergence de nouveaux groupes de pression. Les groupes nommés dans la Charte ont obtenu plus d'influence morale sur le gouvernement; ceci leur a donné une plus grande confiance politique et au tout début, cela a mené à un financement de base des gouvernements. En résumé, la Charte aurait changé le psychisme des Canadiens. Ils considèrent maintenant que l'autorité provient du peuple, et non pas de la Couronne au sommet de la structure constitutionnelle.

Neil Nevitte dans *Decline of Deference* (1995), conteste cette interprétation. Il est peu probable, avance-t-il, que la Charte seule ait déclenché ces changements fondamentaux au sein de la culture politique canadienne. La confiance accordée aux gouvernements a commencé à décliner avant l'adoption de la Charte. La prolifération des groupes de pression est aussi un nouvel élément. En termes comparatifs, la politique de protestation provenant de groupes auparavant inactifs a connu une croissance aussi rapide dans d'autres pays où aucun événement constitutionnel équivalent à l'adoption de la Charte n'est venu intervenir.

Nevitte utilise les données empiriques du World Values Survey pour examiner les conditions canadiennes dans un contexte comparatif. Il interprète les résultats canadiens selon la théorie « post-matérialiste » ou « de nouvelle politique » développée par de nombreux auteurs. De ce point de vue, le désenchantement relatif aux institutions représentatives et l'insistance pour une plus grande participation du public reflète les préoccupation décroissante au niveau de la satisfaction matérielle et une préoccupation croissante pour des besoins de niveau plus élevé, post-matériels, comme la qualité de vie, les questions d'identité personnelle et collective et la viabilité des activités sociétales actuelles. Ce changement de valeur fondamental mais graduel est attribué à une période de prospérité prolongée des générations d'après-guerre, qui sont également plus éduquées, plus mobiles et ont accès à davantage d'informations que par le passé. Les lacunes au niveau des connaissances et des habiletés entre les différents segments de la société canadienne ont diminué de façon significative et les Canadiens ont commencé à faire preuve de moins de déférence envers les élites de toutes sortes. Les Canadiens les plus jeunes en particulier s'identifient fortement aux valeurs post-matérielles. Ils sont plus laïques, plus permissifs sur le plan moral, plus égalitaires et ont des points de vue plus cosmopolites. Ils acceptent mieux le changement et le besoin de s'adapter. Ils veulent plus de réceptivité et de simultanéité, et sont rebutés par les procédures sclérosées de la démocratie traditionnelle.

De ce transfert subtile mais fondamental et à plus long terme au niveau des valeurs des Canadiens, ont émergé de nouvelles formes de comportements politiques au cours des trois dernières décennies. De nouveaux mouvements sociaux et politiques incluant les femmes, les environnementalistes, les peuples autochtones, la paix, les droits des animaux et autres causes ont apporté de nouvelles valeurs et demandes au processus politique, rendant la tâche d'arriver à un consensus plus difficile. En plus de faire une moins grande utilisation des voies traditionnelles d'implication politique, ces nouveaux mouvements sociaux ont fait état d'autres caractéristiques distinctives :

- Ils insistent sur les questions à plus long terme portant sur la qualité de vie, et non pas sur les divisions gauche-droite sur la redistribution de la richesse et des occasions.
- Les dirigeants des nouveaux mouvements sont souvent mieux éduqués plus sophistiqués sur le plan politique
- Les divers groupes qui pratiquent la « nouvelle politique » ne se fient pas sur les protestations spontanées. Ils utilisent plutôt une gamme sélectionnée de stratégies, tactiques et technologies pour se mobiliser et influencer les gouvernements.

Les technologies de l'information et des télécommunications de l'avenir faciliteront les liens entre et au sein des groupes et leur permettra d'interagir avec le gouvernement plus promptement. Toutefois, de telles interactions ne supposent pas la participation de la « diplomatie discrète » des élites qui ont caractérisé les relations des groupes de pression gouvernementales par le passé. Plusieurs des mouvements sont agressifs, exigeants et ne font pas de compromis au niveau de leurs approches.

Au même moment où de nouveaux clivages apparaissaient dans la société canadienne, l'économie ralentissait et le chômage augmentait. Auparavant, la prospérité et les dépenses publiques qui augmentaient régulièrement avaient permis aux gouvernements de satisfaire à peu près tout le monde. Au début des années 1980, l'économie et la société ont présenté des opérations à « somme nulle » ou du moins c'était la perception qu'ils donnaient. On semblait pouvoir identifier plus promptement les gagnants et les perdants. Les groupes qui étaient auparavant inactifs s'organisaient pour protéger leur part décroissante du gâteau.

Au fur et à mesure que les opérations des gouvernements devenaient plus transparentes et que le travail des groupes de pression était annoncé par les médias, un cycle d'escalade s'est amorcé et de nouveaux groupes se sont amenés. Chacun était moins enclin à faire des compromis. Lorsqu'ils n'obtenaient pas 100 % de ce qu'ils demandaient au gouvernement, les groupes dénonçaient le processus et insistaient sur des réformes orientées vers une plus grande démocratisation du processus politique.

Ce n'était pas seulement les nouveaux groupes voués à une cause unique qui étaient en

colère : La classe moyenne du Canada était de plus en plus anxieuse et troublée. Pour la première fois, des gens vivaient une insécurité économique au fur et à mesure que la technologie, la mondialisation, les opérations commerciales et les coupure dans le secteur public menaient à des licenciements et diminuaient les attentes. Pour rembourser les dettes publiques, les gouvernements demandaient de plus en plus à la classe moyenne de payer plus de taxes et d'accepter moins de services. La main-d'œuvre est devenue plus polarisée entre les « travailleurs intellectuels » qui allaient prospérer au sein de l'économie de l'avenir basée sur l'information et ceux qui seraient laissés pour compte dans les industries « traditionnelles » du passé. Les écarts entre les revenus marchands se sont agrandis et seuls les transferts d'une mesure de protection sociale (qui devenait elle-même de plus en plus éraillée en raison des coupures) a empêché que les écarts de revenus ne s'agrandissent encore plus. Face aux forces inexorables du changement économique et technologique, plusieurs Canadiens sont devenus plus pessimistes face à leur avenir et celui de leurs enfants. Tandis qu'ils reconnaissaient que les gouvernements avaient moins de contrôle que par le passé sur les conditions économiques du pays, ils les blâmaient néanmoins pour les malheurs économiques qui dominaient dans les années 1980 et au début des années 1990, et continuaient de se tourner vers les gouvernements pour faciliter la transition à une nouvel ordre économique et une prospérité renouvelée.

Au cours des trois dernières décennies du 20^{e} siècle, les programmes des gouvernements canadiens ont été chargés de questions fractionnelles et émotionnelles. Ainsi, le fait de mettre un frein aux dépenses publiques après des décennies d'expansion a été difficile en termes politiques et administratifs. Les évaluations des programmes coûteux lancés au cours des décennies précédentes ont révélé que plusieurs d'entre eux n'avaient pas rempli leur promesses. Des tentatives de rejet ou même de suspension des programmes désuets ou inefficaces ont produit des contrecoups des groupes qui étaient sensés bénéficier de ces programmes. La montée d'un solide mouvement séparatiste au Québec et le développement de gouvernements provinciaux plus agressifs ont créé l'image d'une constante querelle entre le fédéral et le provincial. Des débats extrêmement symboliques et émotifs au sujet de la Constitution ont occupé une grande partie du temps des dirigeants du gouvernement. L'échec à obtenir un accord constitutionnel avec le Québec a mené à un durcissement des attitudes dans le reste du Canada face à cette province et ses représentants élus. Des disputes au sujet des politiques énergétiques et le contrôle des revenus tirés de l'énergie ont produit des divisions régionales profondes au sein du pays. L'adoption d'ententes de libre-échange avec les États-Unis et le Mexique a été une autre question compliquée et émotive qui a divisé les Canadiens et leurs gouvernements sur le plan régional. Bref, les types de questions qui ont dominé les programmes du secteur public ont récemment semblé avoir éprouvé gravement les capacités des gouvernements à établir un consensus et à mobiliser le consentement en vue de l'action.

Une autre avenue d'interprétation suppose la notion de déclin de la société civile et l'érosion du « capital social ». Ces notions ont été rendues populaires par des écrivains comme Robert Putnam, Francis Fukuyama et autres. Ces écrivains décrivent le capital social de diverses

façons pour faire référence à un sentiment d'appartenance chez les citoyens, une volonté et une capacité de collaborer avec d'autres pour régler les problèmes collectifs et le niveau de confiance que ces gens démontrent les uns envers les autres. Ce concept est mesuré par le nombre d'organisations auxquelles les gens prennent part, le nombre de visites aux familles et aux amis, et le niveau d'implication à la vie politique de leurs communautés. Selon Robert Putnam (1995), les Américains ne sont plus impliqués activement dans les communautés si on les compare aux générations passées. Plusieurs organisations civiques ont vécu un déclin soudain, simultané et substantiel de leurs membres. Cette « décapitalisation sociale » a des répercussions négatives sur la démocratie parce que les membres des associations de toutes sortes (église, travail, fraternité, etc.), sont plus enclins que les non-membres à participer à la politique et à exprimer leur confiance envers les autres.

Diverses explications pour le déclin du capital social ont été avancées. Certaines présentent des lacunes en termes de preuves empiriques. Deux tendances qui semblent liées à l'érosion du capital social sont les changements dans l'échelle sociale et économique, en particulier ceux qui transfèrent le centre de gravité des communautés locales à des unités géographiques plus grandes, et les effets « d'individualisation » du transport et des technologies de communication, en particulier la télévision. Les TIC ont peut-être élargi les communautés existantes et même créé de nouvelles communautés, mais la qualité des interactions semble moins bonne et moins significative.

Les institutions faisant partie des communautés qui présentent un antécédent de capital social abondant tendent à bien fonctionner, tandis que les communautés avec un faible capital social tendent à fonctionner pauvrement. Toutefois, la relation entre la disponibilité du capital social et le rendement du gouvernement est faiblement spécifiée à ce point-ci. L'on doit raffiner la compréhension théorique existante de la nature, des origines, des répercussions et des sources de déclin du capital social. Ainsi, les théories actuelles sur le capital social avancent l'idée d'un cycle de renforcement. Un historique de coopération au sein d'une communauté particulière ajoute aux connaissances, habiletés et confiance sociale nécessaires pour favoriser divers types de coopération sociale. En d'autres mots, des gestes de coopération posés aujourd'hui ajoutent à la probabilité de collaboration mutuelle et de soutien dans l'avenir. La façon exacte dont ce cercle débute et pourquoi certaines sociétés bénéficient de niveaux élevés de capital social sont des questions pour lesquelles nous n'avons présentement pas de réponses. Les variations nationales, provinciales et locales du capital social sont-elles fonction de l'histoire, de l'homogénéité culturelle, de l'égalité économique et politique, de la géographie, des structures familiales ou d'autres facteurs?

La relation entre le capital social et le rendement du gouvernement est aussi un élément qui a été faiblement déterminé en termes théoriques (Boix et Posner, 1998). Bien qu'il y ait une corrélation apparente entre le capital social et le rendement institutionnel, les liens précis sont incertains. Des niveaux plus élevés de capital social permettent-ils aux citoyens de devenir des

participants plus sophistiqués et plus efficaces dans le processus de politiques? Favorisent-ils des perspectives plus larges et une réflexion à plus long terme, et réduisent-ils l'opportunisme politique intéressé? Des niveaux élevés de capital social viennent-ils favoriser et appuyer les types de compromis créatifs nécessaires à une société pluraliste où la gouvernance prend place sur une base consensuelle? Que peuvent faire les gouvernements par l'entremise de leurs processus et politiques substantielles pour favoriser le capital social là où il n'existe pas et pour le préserver là où il existe? De quelle façon les développements de TIC et leur utilisation par les gouvernements contribuent ou altèrent la génération ou la préservation du capital social? Quelles sont les répercussions des niveaux variables du capital social sur l'avenir des institutions et processus de la démocratie représentative? Il existe clairement une vaste gamme d'hypothèses et de questions de recherche qui doivent être explorées sur le concept de capital social.

Le « capital politique » pourrait être vu comme une forme particulière de capital social. Les mesures du capital politique incluraient la participation électorale, l'implication au sein des partis, l'allégeance des partis, d'autres formes de participation au processus politique (participation à des réunions, communications avec les représentants, union des groupes d'intérêts, attention portée aux nouvelle politiques, etc.) et la connaissance du système politique et des questions de politiques.

Une partie des préoccupations sur le déclin du capital social supposent la participation de trois niveaux de connaissance publique sur la politique, les institutions politiques et les enjeux publics. Un sondage examinant les résultats des élections de 1993 a dévoilé que seulement un cinquième des répondants pourraient réussir un test de « connaissances politiques », même si la plupart des répondants considéraient important le fait d'être bien informés dans une démocratie. Les Canadiens plus âgés et mieux nantis étaient en général mieux informés. L'étude a aussi démontré que ceux qui étaient moins intéressés et renseignés sur la politique et le gouvernement étaient également moins enclins à voter.

Plusieurs citoyens manquent de connaissances de base sur le système politique canadien. Ils ont peu de connaissances sur la division des responsabilités au sein du système fédéral ou sur les dépenses, sources de revenus et structures de dépense des différents paliers du gouvernement. Selon les données de sondage disponibles, les niveaux d'ignorance publique au sujet du « gouvernement » semblent être demeurés constants ou s'être légèrement améliorés au cours des trois dernières décennies et ceci malgré les niveaux croissants d'éducation et une expansion majeure de la qualité et de la quantité de renseignements disponibles au public à un coût relativement peu élevé. Pendant ce temps, la complexité et la volatilité des enjeux qui font partie des programmes des gouvernements augmentent de façon importante.

De tels résultats soulèvent une question fondamentale, à savoir si les citoyens ont « ce qu'il faut » pour répondre aux exigences « minimum » de la démocratie, comme d'émettre un vote relativement bien informé tous les quatre ans ou presque, et de maintenir les représentants

politiques et administratifs responsables entre les élections. Les résultats ont aussi soulevé des questions plus sérieuses sur la capacité et la volonté des citoyens à participer de façon plus directe et continue au processus de gouvernance. Les opposants à un appui à des outils de démocratie plus directe comme substitut ou complément à une démocratie traditionnelle représentative avancent qu'il est peu probable que le public prenne le temps d'apprendre ce qu'il doit savoir et qu'il utilise une plus grande compréhension pour influencer le processus politique, peu importe que l'information soit peu coûteuse, accessible et sous un format pratique grâce aux répercussions des TIC.

Les citoyens se fient principalement aux mass médias, en particulier à la télévision, pour obtenir des renseignements sur la politique, le gouvernement et les enjeux publics. Le rôle et l'influence des médias au sein du processus politique et de formulation de politiques a connu une croissance incroyable au cours des dernières décennies. Ils aident à modeler la réalité psychique de la façon dont les Canadiens perçoivent la politique, y compris leurs orientations affectives (émotionnelle) et cognitives envers le gouvernement. Les médias aident aussi à modeler le « programme » du gouvernement et la façon dont les questions sont perçues et comprises du public. Il existe une relation symbiotique entre les politiciens et les médias; ils ont besoin l'un de l'autre, mais sont également prudents de peur d'être manipulés par l'autre partie. Les politiciens et leurs conseillers sont devenus très conscients de la nécessité « d'emballer » les questions pour qu'elles répondent aux exigences des médias (en particulier en raison de l'insistance de la télévision pour de « bons effets visuels » et de présenter des idées compliquées de façon particulièrement bien concentrées et souvent avec des « trames de sons » qui portent à la confrontation. Pour protéger leur indépendance, plus d'actions et d'institutions des médias ont adopté une position de confrontation en relation avec le gouvernement, croyant que les politiciens et les fonctionnaires ont leurs propres ressources et occasions de communications pour raconter leurs « bonnes nouvelles ».

La presse avait l'habitude d'être décrite comme le « quatrième domaine » du gouvernement avec l'exécutif, la législature et le judiciaire et était considérée comme indispensable à une démocratie en bonne santé. Toutefois, on a de plus en plus critiqué le rôle joué par les médias dans le processus politique, on soupçonne souvent qu'ils déforment la réalité politique et que leur couverture des affaires publiques est biaisée.

La liste de dossiers « d'accusation » contre les médias est très longue et les plaintes ne sont pas toutes cohérentes ou appuyées par des preuves empiriques. Pour donner une idée des relations possibles entre le rendement du gouvernement et la santé de la démocratie, voici une liste de critiques brièvement décrites sans élaboration ni évaluation :

- Les médias agissent comme bastion du statu quo économique et social en favorisant les valeurs de libre-entreprise et en critiquant toutes les formes

d'intervention gouvernementale.

- L'accroissement de la concentration horizontale et verticale (convergence entre les frontières de l'industrie de la télédiffusion, des télécommunications et des technologies de l'information, par exemple), soulève la question du pluralisme, tant au niveau de la production que de la distribution. Les médias, qu'ils soient dirigés par leurs propriétaires, diffuseurs, éditeurs ou annonceurs, ont leur propre programme et il pourrait ne pas y avoir de place pour faire entendre d'autres voix et questions dans les délibérations politiques.
- Les journalistes insèrent prétendument leurs propre biais politique dans la cueillette et l'interprétation des nouvelles.
- Plutôt que d'être modelée par les philosophies personnelles des journalistes, la définition de ce qui vaut la peine d'être publié et la façon dont les questions sont interprétées découlent d'un processus interactif entre les journalistes, les éditeurs/producteurs au sein d'un contexte organisationnel et culturel plus vaste. Néanmoins, cela a pour effet de déformer la réalité des événements politiques par une couverture et une interprétation sélectives.
- Dans un environnement où la concurrence va en augmentant, les diverses formes de médias cherchent à protéger ou à augmenter leur part d'auditoire fragmenté en misant sur les conflits, les personnalités, le sensationnalisme et une couverture superficielle des événements qui mène à un monde « d'info-divertissement »; un mélange de nouvelles et de divertissement. Les chercheurs comme Joseph Cappella et Kathleen Jamieson (1997) ont conclu que les programmes les plus sensibles aux ordres d'un journalisme géré par le marché ont les plus grands auditoires et les plus fortes répercussions sur les attitudes politiques.
- Les érudits des médias ont décrit un « jeu » ou un schéma de compte-rendu politique qui a fait son apparition au cours des vingt dernières années. Ce schéma insiste sur l'aspect « hippique » de la politique : la préoccupation centrale est de gagner, le langage de guerre et de compétition prédomine et l'on mise principalement sur les performeurs, les critiques et les auditoires avec un style et des perception qui prévalent sur le contenu substantiel. Autrefois limitée à la couverture des élections, la perspective de « jeux » est appliquée au gouvernement en général et mène à une folklorisation des questions en jeux.
- Les médias n'ont aucun sens de l'histoire et ne réussissent pas à situer les questions dans un contexte donné, ce qui mène à une sur-simplification des questions et à de l'impatience par rapport au processus lent et délibératif de la démocratie.

Une nouvelle génération de jeunes journalistes mieux éduqués sait comment utiliser les nouvelles technologies. Ils pratiquent une forme de journalisme avec l'aide de l'ordinateur, passant de plus en plus de temps branchés là où des quantités immenses de données sont disponibles presque instantanément. Nous avons maintenant la possibilité d'avoir accès à

l'information sur une base mondiale, ce qui n'était auparavant qu'à la disposition des journalistes dans des organisations de grande taille bien financées. L'accès à davantage de sources peut accroître leur base de connaissances, leur permet d'offrir une couverture plus substantielle et d'être plus critiques. Toutefois, les processus de récolte et de compte-rendu de l'information continuent d'être modelés à un degré élevé par le contexte économique, organisationnel, culturel, social et politique du moment, et non pas seulement par les technologies ascendantes impliquées.

Les partis politiques ont toujours été centrés sur la théorie et la pratique de la démocratie représentative, en particulier dans les systèmes politiques qui fonctionnent selon les principes de gouvernement cabinet-parlement. Les partis exécutent diverses fonctions au sein du système politique. Ils aident à modeler et à organiser les opinions au sein de la société en les structurant sous forme de votes et d'autres activités. Ils permettent d'exprimer les diversités régionales ou autres et de les intégrer à une définition de l'intérêt national. Ils agissent comme agence de personnel géante pour le recrutement, l'élection et le placement des particuliers à la fonction publique. Ils exécutent les fonctions du gouvernement et de l'opposition. C'est sur la base de partis concurrentiels et disciplinés que les électeurs sont en mesure de rendre les dirigeants politiques responsables si ces derniers ne réussissent pas à respecter le mandat demandé en temps d'élection. Le parti du gouvernement fourni le leadership au niveau des politiques et une orientation au sein du Parlement tandis que les partis d'opposition fournissent des observations valables pour l'expression des opinions minoritaires et permettent une alternance paisible. La concurrence entre les partis offre une avenue pour l'implication au processus politique pour les petites minorités de citoyens qui ne sont pas satisfaits d'être simplement spectateurs.

Toutes ces contributions à la santé de la démocratie sont possibles et elles ne disent rien de la façon dont les partis exécutent en réalité ces fonctions. Depuis les trente dernières années, les politicologues se demandent si les partis politiques connaissent un déclin et dans l'affirmative, si cela pose un problème. Ceux qui appuient la thèse du déclin pointent un certain nombre de changements :

- Le comportement public devient plus privé
- Une diminution de l'allégeance politique se produit, moins de Canadiens déclarent un fort attachement à un parti politique.
- L'érosion de la loyauté aux partis et les forces du changement politique ont poussé les partis vers le centre de la droite sur le spectre de l'idéologie traditionnel.
- Des étiquettes idéologiques pures sont difficiles à apposer aux partis politiques d'aujourd'hui parce que l'émergence de la « nouvelle politique » suppose des questions « post-matérielles » comme la qualité de vie et l'identité.
- L'ère des partis de masse est passée et les partis politiques d'aujourd'hui sont dirigés par des « professionnels électoraux » près des dirigeants. Les adhésions aux partis vont en décroissant.
- Plutôt que de former des organisations de membres de grande taille, l'objectif

premier des nouveaux partis professionnels est d'utiliser les technologies de campagne moderne (scrutin, groupes de réflexion, publicité télévisée, courrier postal, satellites, etc.) pour gagner les élections.

- La prolifération des groupes de pression et des équipes d'analyses ont détrôné les partis comme sources d'idées politiques.

Bien que l'on ait des preuves pour appuyer la thèse du déclin de partis, il y a aussi certains problèmes au niveau de la théorie. Les partis politiques du Canada n'ont jamais été des partis de masse dans la tradition de ceux des pays européens; ils n'étaient pas non plus fortement idéologiques. Les partis qui réussissent le mieux sont décrits comme pragmatiques et opportunistes. L'attachement des électeurs aux partis a toujours été plus faible au Canada que dans plusieurs autres pays. Bien que les partis aient prétendu représenter tous les segments de la société, ce n'était principalement qu'au niveau des suffrages, et non pas en termes de participation au fonctionnement véritable du parti. Même les allégations de convergence idéologique chez les partis peuvent être exagérées. Le triomphe apparent des idées néo-conservatrices est tout au plus vieux de deux décennies et de nouvelles questions pourraient faire jaillir un « remaniement » de parti (plutôt qu'une « désaffiliation » dans l'avenir. En outre, si l'on considère certaines fonctions habituellement assignées aux partis, ils sont tout aussi forts qu'avant, sinon plus. Ils ont peu de difficultés à attirer des candidats et à amasser de l'argent. Les dirigeants des partis continuent de contrôler la nomination des candidats. Les partis demeurent la force dominante qui dirige les processus du gouvernement et de l'opposition. Le Parlement est organisé et il fonctionne sur la base de partis strictement disciplinés. Au cours des dernières élections, ils ont présenté des énoncés généraux sur leurs intentions politiques en place et ont fait référence à l'accomplissement de ces engagements lorsqu'il cherchaient à être réélus. Si les élections ne correspondent pas parfaitement à l'idéal démocratique, le fait qu'il y ait des partis concurrentiels permet à tout le moins aux électeurs de replacer un groupe de dirigeants politiques par un autre lorsqu'ils ressentent une insatisfaction profonde.

Malgré tout ce qui change autour d'eux, les partis continuent d'être au centre de la politique démocratique. En fait, on pourrait se demander si leur survie continue relativement inchangée n'est pas une plus grande source de préoccupations que leur supposé déclin. Est-il réconfortant d'observer que les partis peuvent se fier moins sur les idées, être la loyauté des électeurs, attirer moins de membres, compter sur les technologies professionnelles et électorales et se détacher des mouvements sociaux importants, et continuer de dominer dans le processus politique démocratique? Il est intéressant de spéculer sur les répercussions qu'auront les développements de TIC sur les fonctions des partis dans l'avenir. Déjà, les technologies de communications et l'informatique ont réduit l'espace entre les électeurs et les dirigeants des partis. Toutefois, la plupart des utilisations des TIC ont été reliées au processus électoral. L'utilisation de télésondages pour déterminer le chef d'un parti et la création de sites Web sur les partis sont deux exemples d'expériences limitées avec les TIC à l'extérieur du contexte d'une élection générale.

Une autre institution de la démocratie représentative que plusieurs considèrent comme ayant perdu du terrain par rapport au processus de politiques est le Parlement. Le thème du déclin du Parlement a fait son apparition bien avant la thèse du déclin des partis. Plusieurs arguments viennent appuyer cette thèse du déclin du Parlement :

- La portée plus étendue et la complexité des activités du gouvernement rendent difficile aux politiciens la tâche de rendre l'expertise politique disponible pour les gouvernements par l'entremise de la fonction publique
- La montée de partis concurrentiels et disciplinés signifie que le Parlement fonctionne principalement le long des positions d'opposition, ce qui limite les possibilités pour les SM et les sénateurs de collaborer entre les positions officielles des partis.
- Le contrôle croissant des dirigeants des partis sur les partisans parlementaires en résultant d'avoir été choisis par conventions nationales (plutôt que par caucus parlementaire) et le fait que les médias misent presque exclusivement sur les dirigeants pour énoncer les positions des partis.
- Dans le cas du parti gouvernant, la concentration accrue de pouvoir aux mains du Premier Ministre sur un grand nombre de facteurs.
- Le besoin de rationaliser le processus parlementaire afin de faire face au volume croissant de législation et d'autres affaires et l'utilisation croissance par les gouvernements successifs des règles du Parlement pour assurer l'adoption expéditive de son programme législatif.
- Un niveau élevé de rotation des SM à chaque élection générale, chaque nouveau Parlement comptant en moyenne 40 pour cent de nouveaux SM qui subissent une formation sur place.
- La nécessité, pour des raisons de temps, de manque de connaissances et de commodité pour le gouvernement que le Parlement adopte la législation cadre globale et qu'il délègue aux ministres et aux fonctionnaires l'interprétation et le raffinement des politiques par une utilisation massive de règlements et discrétion administrative.
- La montée de groupes de pression plus nombreux qui sont souvent consultés à l'avance sur le plan de la législation, d'une façon que les SM et les sénateurs n'ont jamais connue.
- L'émergence d'un vaste réseau de réunions et d'organismes intergouvernementaux où les politiques et les ententes administratives ont été négociées avant que la question n'ait été présentée au Parlement.
- Le déclin de l'attention des médias envers le Parlement qui le considèrent comme « attraction théâtrale » (symbolisée par la Période de questions) et le renforcement que ceci a produit sur l'attitude de plusieurs SM et sénateurs ordinaires à l'effet que le processus parlementaire constitue un exercice futile, même en termes de publicité pour leurs activités.

- Le contrôle de la bureaucratie sur une grande part de l'information et des connaissances, et la résistance traditionnelle à les partager avec les parlementaires (ce que le Commissaire à l'information du Canada, moins charitable, a appelé « culture du secret bureaucratique ») par crainte d'embarrasser les ministres et/ou eux-mêmes.

Au cours des dernières décennies, la Chambre des communes a connu plus d'études et de réformes que jamais dans l'histoire, mais cela a donné des résultats en termes d'influence accrue qui s'est légèrement améliorée. Il y a également eu des études et débats prolongés sur l'avenir du Sénat nommé au Canada, mais jusqu'à maintenant, les obstacles politiques et constitutionnels qui empêchent la tenue de réformes sérieuses et substantielles se sont avérés insurmontables.

La théorie du déclin parlementaire pourrait ne pas être entièrement exacte. D'abord, il n'y a jamais eu dans l'histoire de période de grande force parlementaire à laquelle les réformateurs nostalgiques pourraient se référer. Depuis pratiquement les débuts du pays, le contrôle par l'exécutif politique est le modèle qui a prévalu. Ce qui a changé est la base du contrôle gouvernemental. Au cours des premières décennies de la Confédération, les gouvernements s'appuyaient en grande partie sur le patronage de toutes sortes pour maintenir les SM et les sénateurs du côté des positions du parti. Bien que le patronage demeure de nos jours un élément, les partis parlementaires d'aujourd'hui compte aussi sur plusieurs autres processus pour promouvoir la solidarité du parti; le fait de cultiver une culture de jeu d'équipe, l'utilisation de réunions privées du caucus pour obtenir un consensus et pour étouffer les dissidences ouvertes des partis de l'opposition, l'utilisation périodique de divers dispositifs disciplinaires (retrait des comités parlementaires, délégation de voyages, espace de bureau, etc.) et, dans le pire scénario, l'expulsion du caucus ou le refus de nomination aux élections suivantes. La plus grande part de conformité au sein des parlementaires que les médias attribuent à la discipline est plus le fait d'une autodiscipline : Les SM et les sénateurs reconnaissent que le gouvernement cabinet-parlement ne remet pas en question les partis forts et ils voient les avantages du « jeu d'équipe ».

Un second problème avec la théorie du déclin est qu'elle réfère principalement à la perte perçue de l'influence parlementaire sur la formulation de politiques publiques et ignore les autres fonctions exécutées par le Parlement. Pour évaluer le déclin, les politicologues se sont tournés vers le nombre réduit de projets de lois du gouvernement qui ne sont pas rejetés, modifiés ou reportés en raison d'un résistante parlementaire. Ils ont également souligné le fait que peu de projets de lois parrainés par des membres privés parviennent à traverser le processus du Parlement pour devenir une loi. De telles mesures, toutefois, ne peut saisir l'influence parlementaire dans son ensemble. Les gouvernements rédigent des ébauches de projets de lois tout en tenant compte des réactions des groupes extérieurs et de leurs propres SM. Ils s'attendent à ce que les SM de l'opposition s'y opposent. Au sein du caucus du gouvernement, on a la possibilité d'influencer le contenu de la législation. La plupart des amendements réussis apportés aux projets de lois présentés à l'étape parlementaire proviennent du ministre, mais ces changements peuvent refléter

les pressions des groupes extérieurs qui à leur tour sont repris par les parlementaires. Néanmoins, en ce qui a trait à la législation, le « marquage de points » fondé sur le nombre de défaites ou d'amendements ignore la contribution du Parlement à titre « d'incubateur » des idées politiques qui sont promues et protégées par le travail du comité parlementaire et par des projets de lois des membres privés au cours de plusieurs sessions. À titre de forum visible pour la génération d'idées politiques et pour les débats sur ces idées, le Parlement peut jouer un rôle en établissant les paramètres de ce qui est politiquement acceptable et faisable en termes de politiques publiques.

Alors que la formulation de politiques est habituellement considérée comme la fonction principale du Parlement, en fait, il exécute nombre d'autres fonctions auxquelles on accorde peu de reconnaissance dans la littérature sur le déclin. Le Parlement exécute plusieurs fonctions de représentation importantes par diverses activités : verbaliser les préoccupations des citoyens, clarifier les choix politiques pour le bénéfice des électeurs, traiter avec la bureaucratie au nom des électeurs et développer les talents de leadership. Une autre fonction du leadership peut être décrite comme « entretien – systèmes », ce qui réfère au traitement des demandes et à la production de support au sein de l'environnement politique. En termes généraux, cette fonction englobe le processus parlementaire qui contribue à légitimer les actions gouvernementales, à mobiliser le consentement et l'appui pour des résultats au niveau du processus de politiques, à gérer les conflits et à intégrer et rendre le tout cohérent au sein de la société. Les trois fonctions principales du Parlement formulation de politiques, représentation et systèmes-entretien se chevauchent en pratique en termes des activités qu'elles supposent. Le Parlement n'est pas la seule institution au sein du gouvernement ou de la société en général qui exécute ces fonctions.

De toutes les institutions et acteurs impliqués dans le processus de politiques canadien, le Parlement pourrait être l'un de ceux qui a le plus à perdre en termes de répercussions des nouvelles technologies. En termes généraux, les législatures seront de plus en plus coincées entre un public plus exigeant et un exécutif politique et permanent branché. Au fur et à mesure que les nouvelles technologies rendront la démocratie plébiscite et la réactivité bureaucratique de plus en plus possibles, on pourrait se fier de moins en moins à la démocratie représentative. L'affaiblissement ou le renforcement des TIC sur le plan de l'exécution des diverses fonctions du Parlement dépendra de la rapidité et de la façon dont la technologie sera utilisée dans le processus parlementaire.

IV Gouvernance, démocratie et TIC

La présente section donne un aperçu plus global de la façon dont nos conceptions de la gouvernance et de la démocratie semblent changer sous les effets des nouvelles technologies. Les sections subséquentes identifieront plus en détails la façon dont les développements technologiques existants et futurs toucheront les rôles des différentes institutions au sein du processus de politiques canadien. Comme la préoccupation principale est l'avenir de la démocratie représentative, les répercussions sur les élections, les partis politiques et les législatures seront les

éléments sur lesquels nous nous attarderons. Les groupes de pression, la bureaucratie et les médias ont définitivement une influence sur le processus politique canadien, mais ils sont en général considérés comme faisant partie de l'appareil formel du gouvernement représentatif. En conséquences, leurs rôles changeants seront examinés plus brièvement. Selon l'interdépendance entre les divers acteurs et institutions, les changements qui se produiront à un endroit auront des répercussions, souvent de façon imprévisible, sur l'ensemble du processus de politiques. Au même titre que l'incertitude qui entoure l'émergence et l'application des nouvelles technologies, ceci fait des prédictions relatives aux tendances futures au mieux une question de spéculation informée.

Le terme « gouvernance » est récemment devenu très en vogue. En partie, il a acquis un nouveau cachet en raison de son utilisation étendue dans le secteur corporatif pour décrire le besoin de renforcer le rôle des conseils d'administration au niveau de l'établissement d'orientations pour les entreprises privées, afin de les aider à surmonter les tempêtes imprévisibles de la mer économique, et de rendre les cadres d'entreprises responsables de leurs habiletés de navigation.

Probablement peu de cadres d'entreprises actuels savent que le terme gouvernance remonte à la parabole de Platon sur le navire de l'état. Au temps des cités grecques, la gouvernance et la politique ne faisaient qu'un et les deux étaient des activités fort respectées. De nos jours, les auteurs de best-sellers comme *Reinventing Governement* et *Banishing Bureaucracy* soutiennent qu'ils écrivent sur la gouvernance, pas sur la politique, suggérant que les deux activités peuvent et doivent être séparées (Thomas, 2000). Cette interprétation reflète le courant actuel de cynisme et de perte de confiance face à la politique et au gouvernement. Tel que discuté à la Section III du présent document, il y a eu une érosion de la légitimité dans les processus de gouvernance traditionnels.

On a commencé à repenser le rôle des gouvernements au sein de la société. Souvent, le débat sur le rôle futur des gouvernements a pris la forme du langage de gestionnariat, déguisant le fait que les valeurs fondamentales et les principes de la démocratie sont en jeu. Les répercussions normatives à long terme des récents changements apportés aux arrangements de gouvernance ne sont que faiblement discernables à ce point et les changements qui se présentent exigeront que de nouvelles questions soient posées et que l'on y trouve des réponses.

De plus en plus, il est possible de parler de gouvernance et de gouvernement comme de deux phénomènes distincts. Les gouvernements ne sont désormais plus seuls au sommet de leurs sociétés, prenant des décisions d'autorité qui attribuent les ressources matérielles à des fins diverses et répartissant la reconnaissance symbolique dans différents groupes. Face aux répercussions du changement sur le plan économique, orienté en grande partie par l'innovation technologique et par les politiques de libéralisation de l'échange adoptées par les gouvernements eux-mêmes, l'on s'appuie de plus en plus sur les forces du marché. Les gouvernements ont moins d'instruments politiques sur lesquels se fier en termes de gestion de l'économie et ils sont moins

enclins, politiquement parlant, à utiliser ceux qui leur reste dans leur boîte à outils de politiques.

De plus en plus, les gouvernements partagent l'autorité et le pouvoir avec d'autres organisations. Ici encore, c'est autant par choix que par nécessité. La gouvernance ne porte plus seulement sur les gouvernements; elle suppose la participations d'autres institutions et acteurs. La gouvernance est devenue une activité multicentrique, kaléidoscopique, compliquée, étendue et interactive à laquelle participent tant des institutions formelles que des réseaux informels. Tandis que l'autorité et le pouvoir au sein des gouvernements demeure centralisé dans les mains du premier ministre et du cabinet, ils ont moins de pouvoir sur le processus d'établissement de programmes du gouvernement et leur liberté de manœuvre sur le plan des politiques devient restreinte par la toile étendues de liens avec d'autres gouvernements et intérêts de la société.

Le défi auquel feront face les gouvernements canadiens dans l'avenir portera sur la façon de gérer une gouvernance décentralisée dans une ère de changements rapides, imprévisibles et fondamentaux. On avait l'habitude de penser que le Canada présentait trois volets de gouvernance : fédéral, provincial et municipal. Toutefois, sous la pression de la mondialisation et des opérations commerciales, le pouvoir a été transféré à des institutions régionales/continentales et globales. Ces institutions ont le pouvoir de forcer les gouvernements à adopter ou rejeter des politiques. Le pouvoir est transféré vers le haut et vers le bas, ce qui se traduit par une structure de gouvernance à cinq volets de façon inégale, contradictoire et imprévisible. Certains observateurs ont suggéré que les tendances de gouvernance viennent « excaver » les rôles des gouvernements nationaux avec des décisions économiques stratégiques qui se changent en forums supranationaux et internationaux, tandis que les gouvernements provinciaux et locaux se voient obligés d'accepter la responsabilité des politiques qui touchent les conséquences économiques et sociales du changement. L'économiste canadien Tom Courchene appelle ce processus « glocalisation ». De nombreux débats se demandent si les gouvernements abdiquent réellement leur pouvoir, mettant de côté certains types d'outils politiques, transférant leur intérêt sur les questions sociales plutôt qu'économiques, ou s'ils ne font que déplacer leurs cartes politiques pour jouer de façon plus avisée dans les nouveaux processus de gouvernance.

Sans vouloir régler ces débats, le présent document avance que les types de questions qui sont au programme des gouvernements ont des répercussions différentielles sur l'influence relative de différentes institutions au sein du processus politique canadien. Par exemple, la politique d'échange international et les relations intergouvernementales ont été des domaines de politiques globales où le Parlement a fait face à de sérieuses difficultés en s'impliquant plus avant, insistant sur le fait que l'exécutif politique prétendait et confessait les ententes auxquels il était parvenu sur la nouvelle scène de formulation de politiques. La gouvernance ne peut être réduite simplement à des marchés et négociations entre les gouvernements. Elle doit porter sur les processus démocratiques, servir les intérêts publics, refléter les valeurs fondamentales de la communautés politique et promouvoir des valeurs démocratiques telles que réceptivité, transparence, légalité, imputabilité, intégrité et moralité dans l'exercice du pouvoir public, en particulier lorsque ce

pouvoir est de plus en plus partagé avec les élites privées.

La technologie est à la fois une force motrice et un outil pratique pour le changement technologique qui prend place au sein des divers processus de gouvernance. Les gouvernements ne font pas que participer à l'émergence de la société d'information, ils la facilitent et auront la responsabilité de faire face à ses conséquences. Comme Bellamy et Taylor (1998, p. 6) l'on fait remarquer : « les gouvernements de niveau international, national et municipal sont vus comme des instruments par lesquels les objectifs sociaux, économiques et pas toujours compatibles de la société d'information seront protégés. » Cet énoncé exagère probablement l'étendue du contrôle direct du gouvernement sur les processus de la société d'information. Les auteurs poursuivent en disant que : « ...il est important de reconnaître que l'ère de l'information est façonnée tant par les arrangements économiques, sociaux et politiques d'où ils ont émergé que par les innovations technologiques sur lesquelles on insiste tant » (Bellamy and Taylor, 1998, p.19). Les différentes TIC ont des propriétés d'information et de communication inhérentes, mais les choix politiques qu'elles présentent sont façonnées par l'environnement plus global et le contexte institutionnel dans lequel elles sont appliquées.

Certains futuristes utilisent des superlatifs et des termes excessifs pour décrire le potentiel démocratisant inhérent des nouvelles technologies. Dans son livre *Growing up Digital : The Rise of the Net Generation* (1996), Don Tapscott avance que les générations futures de citoyens n'accepteront pas l'aspect paralysant des processus liés au fait de gouverner. « Une fois que la génération du Net aura atteint sa majorité », prévoit-il, « la démocratie telle que nous la connaissons sera terminée ». Les gens qui auront grandi dans la société d'information n'accepteront plus les procédures sclérosées de la démocratie représentative, l'appui sur les hiérarchies et les structures autoritaires de prises de décisions. Ils insisteront plutôt sur les réseaux, l'interactivité, la réceptivité et les discussions ouvertes.

La revue pro-commerce/pro-affaires *Economist* (30 octobre 1999, p. 23), a récemment décrit la société d'information comme un « coup du ciel potentiel pour la tradition politique libérale ». Les nouvelles technologies, en particulier l'Internet, sont dans l'esprit du libéralisme du 18e siècle : liberté de choix, liberté de parole, liberté d'information et dispersion du pouvoir. Selon la vision de *Economist*, le Net amènera les gens à prendre eux-mêmes le pouvoir, leur permettra d'échapper au pouvoir coercitif de la taxation, forcera les gouvernements à limiter leurs tendances expansionnistes, créera des liens et des réseaux économiques globaux qui sont au-delà du contrôle de gouvernements nationaux particuliers, et permettront la création de communautés spontanées, fondées sur des intérêts communs et non pas sur la proximité géographique. Après avoir décrit ce nirvana capitaliste, *The Economist* reconnaît que ce n'est pas inévitable, mais « à tout le moins, l'informatisation permet d'orienter le débat dans la bonne direction : relier leurs libertés de marché aux libertés personnelles plus larges et suggérer que la seule façon pour le gouvernement de continuer à être utile est de se rationaliser lui-même de façon radicale pour une ère plus décentralisée » (Economist, 30 octobre 1999, p. 28).

Certains des attributs des TIC qui sont cités comme ayant un potentiel démocratique sont les suivants :

- Ils favorisent l'égalité politique en égalisant l'accès à l'information publique.
- Ils favorisent un gouvernement ouvert; facilitent les observations apportées sur le processus de prises de décisions et par le fait même engendrent un sentiment d'engagement plus fort.
- Ils présentent des occasions de reconstruire les vieilles communautés et de construire de nouvelles communautés qui partagent les mêmes intérêts.
- Ils ont un potentiel éducatif, favorisent un dialogue mieux informé sur les problèmes publics et le développement des gens à titre de citoyens capables s'assumer la responsabilité de leur propre vie.
- Ils facilitent ce qu'on appelle au Royaume-Uni le gouvernement « de rassemblement » où la politique est liée aux opérations, les programmes intégrés horizontalement et les ministères reliés verticalement aux consommateurs par une prestation de service à guichet unique.
- Ils mènent au développement de nouvelles conceptions organisationnelles, à une déstratification des hiérarchies, et à une autonomie accrue pour le personnel de première ligne, leur permettant d'être plus réceptifs à leurs clients.
- Ils favorisent une plus grande imputabilité des politiciens et des fonctionnaires en rendant l'information sur le rendement plus promptement accessible à un auditoire plus important que par le passé.

Bref, les nouvelles technologies représentent une occasion de créer un nouvel ordre démocratique au sein duquel les contraintes traditionnelles de temps, de taille, d'accès et de connaissances sont surmontées ou à tout le moins sérieusement réduites.

Évidemment, tous ne s'entendent pas sur le fait que cette vision d'une société branchée est à la fois inévitable et souhaitable pour la démocratie. À chaque aspect positif susmentionné, correspond une possibilité négative, soit :

- Les TIC élimineront ou réduire le rôle des intermédiaires entre le gouvernement et le peuple, comme les partis politiques et les législatures
- Les personnes isolées deviendront plus exposées à la manipulation par les élites politiques et économiques par l'utilisation d'outils sophistiqués qui saisissent et façonnent l'opinion public sans l'avantage de débats publics.
- Un public cynique ne tirera pas avantage des technologies pour approfondir sa connaissance des questions publiques ni ne fournira d'efforts plus importants pour influencer le processus politique.
- Plutôt que de renforcer le sentiment de communauté, les nouvelles technologies favoriseront la fragmentation et la perte de cohésion sociale tandis que la citoyenneté

deviendra de plus en plus privatisée.

- Plutôt que de favoriser une plus grande égalité entre la disponibilité d'une autoroute de l'information libre, les TIC deviendront plutôt un outil dispendieux basé sur les frais de l'utilisateur et seuls des groupes bien financés, étroits qui présentent des intérêts spécifiques pourront l'utiliser, renforçant de fait leurs avantages existants au niveau du processus politique.
- Jusqu'à présent, les politiciens ont démontré très peu d'engagement envers les modèles plus participatifs de démocratie, et choisissent plutôt de restreindre l'utilisation de nouvelles technologies pour améliorer la prestation de services selon une conception peu profonde de la citoyenneté à titre de consommateurisme.
- Les nouvelles technologies permettent la centralisation du rôle de l'information et des communications, rendant possibles de nouveaux types de surveillance et menaçant la vie privée personnelle qui est une valeur démocratique que l'on chéri.
- Une plus grande exposition à l'opinion « brute » du public pourrait faire en sorte que les politiciens répondent de façon hâtive; une démocratie véritable suppose une interaction qui demande temps, délibération et patience.
- Le raisonnement numérique est binaire, il favorise des choix de style « oui ou non », tandis que le raisonnement politique d'une démocratie pluraliste doit être complexe, nuancé et tenir compte des différences.

En résumé, les critiques des nouvelles technologies craignent la montée d'une démocratie majoritaire qui repose sur des plébiscites au sein de laquelle les actions du gouvernement trouveraient leur justification dans les préjugés fabriqués et irréfléchis exprimés par des personnes privées qui font valoir des intérêts privés.

Les points de vue tant optimistes que pessimistes de l'avenir de la démocratie présentés ci-dessus sont fondés sur l'hypothèse que les nouvelles technologies sont d'une certaine façon hors de notre contrôle. Le point de vue présenté par le présent document est que la technologie peut présenter sa propre logique évolutive, il demeure qu'elle peut être arrêtée; il y a des occasions où ses utilisations et ses répercussions peuvent être gérées. La technologie peut aider à la démocratie, mais seulement si elle est programmée pour servir les valeurs démocratiques. Si on la laisse entièrement à la merci du marché, la technologie ne sera que le reflet des impératifs commerciaux. Quelle entreprise se donnera pour tâche d'explorer les possibilités de la technologie? Benjamin Barber illustre ce point de façon persuasive : Le problème avec les fanatiques de la technologie à titre d'instrument de libération technologique n'est pas qu'ils ne conçoivent pas adéquatement cette technologie, mais qu'ils ne comprennent pas la démocratie elle-même. Ils insistent sur le fait que la technologie produite par le marché peut, par elle-même et en l'absence totale de volonté humaine et de coopération politique, produire la liberté, la responsabilité sociale et la citoyenneté » (Barber, 1998-1999, pp. 586-587).

Comme on ne peut connaître les répercussions de la technologie, tant positives que

négatives, les gouvernements devront accepter la responsabilité de surveillance et de gestion des conséquences sociales – peu importe combien difficile et peu à la mode cette tâche puisse sembler aujourd'hui. Pour que les gouvernements puissent exécuter cette tâche, ils devront avoir une meilleure idée du type de démocratie voulu par les Canadiens au 21e siècle que ce qu'il en savent présentement.

La prochaine section de ce document examine la façon dont les technologies ont été appliquées à ce jour au sein du processus politique. Jusqu'à présent, ces applications ont été extrapolées principalement à partir du modèle du consommateur du marché commercial. Les citoyens pourraient avoir à demander de faire entendre leur point de vue sur la politique technologique pour que le potentiel démocratique des TIC puisse être utilisé.

V Parlement et TIC

À la section III de ce document, la théorie voulant que le Parlement ait perdu du terrain face à d'autres institutions et acteurs au sein du processus politique a été examinée. Diverses explications ont été présentées pour appuyer le thème du déclin du Parlement. Il a été suggéré que le Parlement jouait un rôle puissant, tandis qu'en pratique, dès les débuts du pays, la dominance de l'exécutif politique a été le modèle suivi. Ensuite, la plupart des discours sur le déclin sont fondés sur des tentatives visant à mesurer les contributions directes du Parlement sur l'élaboration de la législation, et de telles mesures peuvent ne pas évaluer l'influence indirecte et diffuse du Parlement (fonctionnant en conjonction avec d'autres institutions et processus au sein de la société), sur les programmes et sur le climat des idées pour la formulation de politiques. Finalement, le fait de se concentrer sur le rôle du Parlement dans l'élaboration de la législation ignore ses autres fonctions importantes de représentation et d'entretien-systèmes au sein du système politique.

Ces trois fonctions globales du Parlement – formulation de politiques, représentation et entretien-systèmes – se chevauchent en pratique en termes des activités actuelles nécessaires. Toutes seront touchées par l'émergence d'une SI et de l'utilisation des TIC, tant à l'extérieur du pays qu'à l'intérieur du processus de politique canadien. De toutes les institutions et acteurs qui participent au processus de politiques canadien, le Parlement pourrait être celui qui a le plus à perdre en termes des répercussions des nouvelles technologies. Bien que les TIC offrent des occasions pour le Parlement de renforcer ses rôles de représentation et de formulation de politiques, l'on se préoccupe également du fait qu'il sera de plus en plus coincé entre un public mieux informé et plus exigeant et un exécutif politique branché et en mesure de surveiller et de manipuler l'opinion publique et une bureaucratie capable d'offrir des services conviviaux, intégrés et instantanés à ses clients. Si les nouvelles technologies font de la démocratie plébiscitaire et de la réceptivité bureaucratique le nouveau modèle prévalent, l'on pourrait se fier de moins en moins aux représentants élus (SM) et nommés (sénateurs) du Parlement à titre de canaux de communication avec le gouvernement et d'agents de liaison avec la bureaucratie au nom des

citoyens.

À cette étape du développement de nos connaissances sur l'utilisation des TIC dans le processus législatif, les énoncés sur les répercussions à grande échelle doivent demeurer de l'ordre de la spéculation. Il n'existe, à ma connaissance, aucun sondage systématique sur l'utilisation des TIC par les législatures et les législateurs individuels au niveau national et provincial au Canada. Au mieux, nous avons des « sondages ponctuels » sur le développement de sites Web par les législatures canadiennes et sur l'utilisation des TIC (comme les sites Web, le courrier électronique, la vidéoconférence sur Internet, etc.) par les législateurs individuels. Les sources disponibles sur ce sujet sont décrites dans la bibliographie sous la rubrique Canadian Parliamentary Review où apparaissent la plupart des articles qui décrivent de tels développements. En l'absence de données canadiennes, les résultats d'autres organismes législatifs nationaux auront fourni les bases de la discussion sur les répercussions possibles des TIC sur le processus législatif canadien.

En 1999, l'Institut pour un gouvernement électronique, financé par IBM Corporation, a sondé 4 506 législateurs de quatorze pays européens sur leur utilisation des TIC (Caldow, 1999). Les échantillons était tirés seulement des « législateurs branchés » – ceux qui avaient une adresse de courrier électronique – et le sondage était présenté par courrier électronique. Au total, 436 législateurs de gouvernements nationaux, régionaux et municipaux ont répondu. Voici quelques faits saillants tirés de ce sondage :

- Plus un législateur est « branché », plus il est enclin à s'engager dans des pratiques numériques multiples à des niveaux de plus en plus stratégiques; ainsi 95 pour cent utilisent le courrier électronique pour leurs affaires quotidiennes, mais seulement 47 pour cent possèdent un ordinateur portatif avec une connectivité Internet.
- Une « différence » divise les candidats politiques et leurs campagnes; 39 pour cent des répondants ont des sites Web, mais seulement 31 pour cent ont utilisé leurs sites Web pour leurs campagnes.
- La plupart des législatures n'ont pas développé leurs sites Web institutionnels au-delà du contenu descriptif de style « brochure »; seulement 28 pour cent offrent un certain type de capacités interactives.
- Les représentants élus au niveau national sont « numériquement plus avancés » que leurs confrères de niveaux régional et municipal.
- En dépit d'une incertitude considérable sur les technologies liées au Web à l'échelle du spectre démocratique, les législateurs savent qu'il est important d'aller de l'avant et de faire preuve de leadership.
- Les représentants élus croient que la technologie de l'information mettra en relief la démocratie (près de 75 pour cent des répondants).

Il est important de noter que ces résultats optimistes sont le reflet des réponses des premiers à

adopter les TIC au sein de la population législative d'Europe.

Un examen plus qualifié et mieux équilibré des développements des TIC dans de nombreux organismes législatifs nationaux sont contenus dans la « question thème » du *Parliamentary Affairs : A Journal of Comparative Politics* Vol. 52, 3 juillet 1999. Des articles rédigés par des théoriciens et des parlementaires examinent les développements au niveau des législatures du Danemark, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et des États-Unis. Bien que les articles ne soient pas appuyés par des résultats de sondages empiriques comme le rapport IBM, ils présentent une interprétation plus qualitative sur la façon dont les TIC ont de plus en plus, pour le meilleur ou pour le pire, une incidence sur le processus parlementaire. Les éditeurs du volume indiquent que leur préoccupation principale est de savoir si les TIC « accroissent, freinent ou réduisent les occasions démocratiques ». Il n'est pas surprenant de voir que les quatorze personnes qui ont contribué aux sept articles ne parviennent pas du tout à une conclusion univoque et unanime sur cette question fondamentale.

Plutôt que d'essayer de résumer les diverses perspectives, nous ne présenterons ici qu'un échantillon des résultats et observations les plus importants :

- Le cynisme public envers les politiciens et les institutions politiques est causé en partie par une « crise des communications politiques » parce que le public est exposé à des renseignements de faible qualité en ce qui a trait au processus parlementaire.
- L'avènement des TIC est décrit comme une troisième révolution de l'information par les Parlements, les deux autres étant le développement de la presse à imprimer et l'introduction de la télévision et de la radio. D'abord défiées, puis acceptées à contrecœur, puis réglementées, la radio et la télévision sont devenues partie intégrante de l'institution.
- Si les TIC doivent devenir des caractéristiques institutionnalisées de la vie parlementaire, les utilisateurs doivent savoir comment employer la technologie – ceci comprend les parlementaires, leur personnel et les gens avec qui ils interagissent.
- Tandis que la plupart des parlementaires de tous les pays font une utilisation croissante des TIC, plusieurs approchent les nouvelles technologies avec prudence. Plusieurs raisons ont été offertes : croyance en la supériorité et la plus grande acceptabilité des mécanismes traditionnels de communication avec les parties extérieures, habitude, manque de familiarité avec la nouvelle technologie, manque de temps, de personnel et d'argent pour les tâches comme la mise à jour des pages principales; peur du déluge de messages de courrier électronique (diffusion massive de messages); manque d'incitatifs au sein de la législature dominée par l'exécutif en ce qui a trait à l'utilisation des nouvelles technologies pour la recherche sur les politiques, et les demandes limitées des électeurs pour l'accès par voies

électroniques.

En dépit de ces obstacles, au fur et à mesure que les infrastructures de communication qui servent les parlement sont modifiées, les dynamiques de la démocratie parlementaires changent aussi.

Les TIC toucheront tant les activités internes qu'externes du Parlement qui appuient ses trois fonctions globales. Une interprétation « interne » par rapport à une interprétation « externe » du comportement parlementaire est ouvertement artificielle puisque la plupart des comportements des SM se produisent avec un œil sur la façon dont ils seront perçus par le public et s'ils mèneront à un appui pour la réélection. En termes d'avantages internes, les TIC pourraient :

- Permettre une meilleure gestion du temps
- Faciliter la conservation des dossiers et la gestion du bureau
- Permettre une plus grande continuité dans le travail lorsque le temps est partagé entre le Parlement et les électeurs; l'utilisation d'ordinateurs portatifs permettra aux parlementaires de se brancher avec la Colline parlementaire ou leurs électeurs à partir de n'importe où sur la planète.
- L'utilisation de technologies comme Internet, Intranet, CD-ROM et autres permettra un accès à des sources intérieures
- Permettre au Parlement et à d'autres législatures en ligne d'avoir accès à des calendriers parlementaires, des débats, comptes rendus des délibération de comités, état des projets de loi, etc.
- Les rapports sur le rendement de plus de 80 ministères et organismes seront maintenant disponibles en ligne, ce qui fournira une base aux SM/sénateurs pour questionner les ministres et les fonctionnaires de façon plus efficace.

À ce jour, la plupart des utilisations des TIC portait sur des fins internes.

On possède une expérimentation limitée de l'interaction entre la technologie et les parties extérieures. Les SM du Parti réformiste ont utilisé un mélange de téléphone et de télévision pour consulter leurs électeurs :

- En 1994, Preston Manning et quatre autres SM de la région de Calgary ont utilisé une émission de télevision sur les suicides assistés par la médecine avec des experts discutant des deux côtés de la question. Manning a ensuite présenté son point de vue et le public était ensuite invité à téléphoner et à voter. D'un auditoire évalué à 20 000 personnes, 1 533 ont voté par téléphone.
- Plusieurs SM réformistes ont fait des sondages téléphoniques en assignant un NIP

> à leurs électeurs et en les invitant à voter sur des questions comme les budgets, le fédéralisme et la Loi sur les jeunes contrevenants. La participation à ces sondages variait de 600 à 15 000 dans les circonscriptions électorales contenant de 80 à 90 000 électeurs.

William Cross (1998a) explique les taux de participation peu élevés par plusieurs faits : l'auditoire réduit des émissions communautaires sur le câble (où le parti Réformiste diffusait son émission), le manque d'accès à l'équipement nécessaire (téléphones à clavier et câblodiffusion), le fait que les répondants le font par libre choix et peuvent être des activistes, et la futilité présumée de l'exercice puisqu'il est présumé que les gouvernements n'écouteront pas.

Les développement futurs pourraient voir la participation de mécanismes suivants pour ouvrir les processus de représentation et de formulation de politiques au sein du Parlement :

- Utilisation plus étendue du courrier électronique et des sites Web par les parlementaires dans le but de rester en communication avec les électeurs.
- L'utilisation des sites Web interactifs et de l'Internet pour obtenir les observations du public sur l'ébauche de législation.
- Des pétitions électroniques, plutôt que des documents écrits, pourraient être reçus et imprimés au Parlement.
- Les voteurs pourraient avoir un accès électronique aux registres sur les votes de façon à mettre en valeur l'imputabilité.
- Des sondages électroniques sur les opinions des électeurs avant que les parlementaires prennent publiquement positions sur des enjeux controversés.
- L'utilisation de vidéoconférences pour permettre à des témoins éloignés de présenter des preuves devant les comités parlementaires.
- La fusion de la télédiffusion numérique avec l'équipement de vidéoconférence pour permettre aux membres de suivre le Parlement et ses comités, et même de participer aux débats, à partir de leurs bureaux de comtés.
- La distribution des images vidéo numériques des travaux parlementaires sur l'Internet pour permettre aux gens de rester à jour sur les questions et pour solliciter leur opinion.

Pour le moment, ces développements représentent le potentiel des TIC, pas la réalité. Ainsi, les nouvelles technologies ont limité les répercussions sur la façon dont les parlementaires canadiens interagissent avec les électeurs et sur leur rôle au sein du processus politique. Les TIC sont utilisées principalement pour distribuer et recevoir plus de renseignement plus rapidement. Le public continue de préférer les voies traditionnelles de communication avec leurs représentants élus : par téléphone, courrier, et mieux encore, par réunions face-à-face avec leurs représentants. Un accès plus large à des sources d'information permettent au gouvernement de relever beaucoup

plus de défis, mais la nature d'opposition du Parlement signifie que plusieurs SM/sénateurs continuent de lier la cueillette et l'interprétation de l'information avec l'objectif de « compter des points politiques » dans les campagnes permanentes d'élection qui constituent en grande partie, mais pas en totalité, l'essence des activités parlementaires.

En résumé, les TIC n'augmenteront pas d'eux-mêmes le rôle de politiques du Parlement. Dans les réunions privées des caucus du parti, des députés d'arrière-plan mieux informés pourraient être en position d'influencer leurs dirigeants et les SM de l'opposition pourraient avoir encore plus de connaissances pour défier les ministres à la Chambre des communes. Toutefois, un rôle accru au niveau politique pour le Parlement nécessitera plus qu'une plus grande disponibilité de l'information; elle exigera une changement dans la culture politique du Parlement. Ceci supposerait, en général, une volonté de la part des gouvernements pour accorder une plus grande influence parlementaire au niveau du modelage des politiques et de la supervision de la bureaucratie et, en retour, l'adoption d'une approche plus constructive par les partis d'opposition pour débattre des questions politiques et administratives.

Chose intéressante, il semble que les Canadiens en général aimeraient voir le Parlement adopter une approche plus consensuelle quant à la prise de décisions; apparemment, ils sont refroidis par l'aspect théâtral négatif des batailles continues des partis qui « semblent » prédominer au Parlement. « Semblent » est le terme exact, parce que la plupart des membres du public tirent leur impression de l'institution à partir d'une couverture hautement sélective présentée par les mass-médias. La plus grande partie de la couverture mise sur les caractéristiques conflictuelles et négatives du processus parlementaire parce que les histoires qui suscitent les désaccords, les accusations, les méfaits et les débats des personnalités conviennent à la définition des médias de ce qui vaut la peine d'être diffusé. La disponibilité de l'accès en ligne aux débats parlementaires pourrait venir équilibrer les perceptions du public, à condition que le gens utilisent les futurs sites Web. Les débats télévisés de la Chambre des communes sont présentés depuis 1977, mais le nombre de Canadiens qui écoutent régulièrement ces débats est relativement bas. Les formes plus interactives de télédiffusion par Internet pourraient attirer un plus grand auditoire. Si la plupart des Canadiens continuent de voir les conflits de partis au Parlement comme dérangeants et non productifs, on ne suivra jamais les diffusions parlementaires peu importe le médium. Toutefois, les désaccords, les conflits et la lutte pour le pouvoir sont à la fois inévitables et bons pour une démocratie, si les choix collectifs d'une société peuvent être faits et si le consentement et l'appui envers de telles actions doivent être établis.

VI Partis politiques et TIC

Les partis politiques sont devenus le centre du processus de démocratie représentative. Les politicologues ont assigné diverses fonctions aux partis : structuration du vote, mobilisation du public de masse, recrutement des leaders politiques, rendement des rôles du gouvernement et de

l'opposition, formation de politique publique et regroupement et représentation des divers intérêts pour encourager les décisions non majoritaires, fondées sur le consensus et le compromis. Bien que les partis politiques n'aient pas toujours été à la hauteur de cette noble définition de leurs fonctions, leur capacité à favoriser la discussion politique, à structurer le débat politique et à représenter les intérêts concurrentiels n'est défiée par aucune autre institution dans la société, comme la bureaucratie, les groupes de pression et les médias, qui partagent de plus en plus l'exercice de ces fonctions (Meisel and Mendelsohn, 1995). Malgré l'importance centrale des partis politiques, ils ont été, jusqu'à tout récemment, peu reconnus par le droit public et sujets à des règlements très limités par l'état. Au cours des trois dernières décennies, le droit électoral et les règles juridiques ont reconnu que les partis sont essentiels à la démocratie représentative, mais le point de vue traditionnel qu'ils sont essentiellement des institutions privées continue d'être promulgué par les élites de partis.

La nature des partis politiques a changé par le passé en réponse à l'émergence des nouvelles technologies. Ceci a été particulièrement évident en relation avec la montée de la télévision comme source principale d'information politique pour le Canadiens. La télévision a d'abord été utilisée pour les élections fédérales canadiennes à la fin des années 1950, mais est vraiment devenue un médium de campagne durant les années soixante. Le résultat a été une « privatisation » d'une grande partie de l'expérience politique. Au cours des décennies précédentes, les campagnes consistaient principalement en des événements publics : tournées nationales des dirigeants, échanges politiques, débats de candidats représentant tous les partis, tournées des centres commerciaux et rencontres face-à-face avec les électeurs. De plus en plus, la politique prend place principalement dans les salons privés des Canadiens devant leur télévision. Les événements étaient montés et chorégraphiés avec soin pour répondre aux exigences visuelles de la télévision. La dominance de la télévision a donné lieu à une nouvelle lignée de professionnels politiques spécialistes de sondage, directeurs de la publicité, doreurs d'image qui ont remplacé les élites de partis traditionnels et les activistes locaux bénévoles. Les campagnes étaient de plus en plus centrées sur le leader et son entourage de conseillers rémunérés.

La concurrence pour le contrôle du « cadre » de média dominant autour d'un candidat ou d'une question est l'essence des relations de médias. « Les politiciens se font concurrence les uns les autres, et avec les journalistes, pour contrôler les nouveaux cadres » (Fox, 1999, p. 94). Les comptes-rendus sur les campagnes accordaient de moins en moins d'attention à la position politique des leaders et des partis, et misait plutôt sur les aspects « chevaux de course » des campagnes. Également, la présence des journalistes est devenue plus indiscrète sur le plan de la couverture. Une analyse de la campagne fédérale de 1997concluait que la trame son des leaders se présentait entre chaque deux ou trois secondes, laissant la plus grande partie du temps d'antenne à la couverture des événements politiques, selon les fantaisies des journalistes (Fox, 1999, p.49). En résumé, la télévision et les nouvelles technologies d'élection (sondage et mise en marché de masse), ont fait des partis politiques canadiens des machines plus électorales que politiques et aussi plus orientées par le leadership et dominés que par le passé.

L'idée que les partis politiques connaissent un déclin – qu'ils ne servent plus de lien unique ou même primaire entre le gouvernement et les gouvernés – a été examinée à la section III du présent document. Il a été avancé que la thèse du déclin des partis a été surestimée. L'émergence des nouvelles technologies de l'information a été vue comme une occasion pour les partis politiques de se renouveler par des communications améliorées, une plus grande participation interne, un accès à de meilleures connaissances pour la formulation de politiques et la restauration de leur rôle d'intermédiaire principal entre les citoyens et les gouvernements. Un scénario différent, toutefois, serait que les TIC accéléreront la désuétude des partis en permettant aux dirigeants d'interagir directement avec les citoyens, avec des occasions accrues de manipuler l'opinion publique et avec le fait que les candidats se fieront moins à l'organisation des partis pour être élus. La recherche sur les relations entre les partis et la nouvelle technologie a été limitée, mais certaines tendances peuvent fournir la base d'une certaine spéculation informée. Il se pourrait que l'avenir des partis politiques canadiens ne soit ni accéléré, ni diminué, ni renouvelé à titre d'institutions démocratiques de masse, mais que plutôt, ils poursuivent leur évolution pour aller vers des entités menées par le leadership qui atteignent l'électorat directement et ne dépendent pas de leurs membres pour gagner ou conserver le pouvoir. Dans ce scénario, les partis demeurent viables en ignorant l'idéologie et les croyances de leurs membres pour plutôt s'infiltrer, modeler et répondre à l'opinion publique globale au sein de la société en tant que tout.

La politicologue Heather MacIvor (1996-1997) a examiné deux domaines où les partis ont utilisé les TIC : la sélection de dirigeants au sein des partis et les communications entre les organisations des partis et leurs membres. Dix-neuf des principaux partis fédéraux et provinciaux du Canada sont passés à diverses formes de vote universel d'adhésion (VUA) comme substitut au congrès à l'investiture. Il existe plusieurs formes de VUA mais le télésondage à partir du site central du parti est le plus pertinent ici. Conçues ostensiblement pour accroître la participation au processus politique, les nouvelles technologies, selon MacIvor, ont en fait réduit la participation des membres à la sélection des chefs de partis. Elle note un faible taux de participation aux télésondages au sein des partis; le taux le plus élevé de membres admissibles ayant daigné voter étant de 49 pour cent et le taux le plus bas étant de 20 pour cent. Des problèmes techniques et des questions d'admissibilité peuvent être une raison pour ce faible taux de participation, mais MacIvor avance aussi que plusieurs membres pourraient ne pas être intéressés à accomplir une tâche qui ne suppose pas de réunions avec leurs amis politiques.

Un sondage mené en 1993 sur les présidents d'associations de circonscriptions électorales des partis Libéral, Progressiste, Conservateur et Réformiste ont révélé un appui important au vote universel d'adhésion. La moitié des Libéraux, le deux tiers des Réformistes et le trois quart des Conservateurs croyaient que leurs partis devraient introduire l'élection des chefs par vote direct de tous les membres du parti (Cross, 1998, p. 47). Ces résultats aident à expliquer le mouvement subséquent des partis vers diverses procédures visant l'élection directe. Selon Cross (1998), la préoccupation principale au sujet des élections était la perte d'occasions d'établir un consensus découlant du processus de congrès. Par le passé, le fait de réunir les délégués de toutes les parties

du pays permettait aux gens de différents antécédents régionaux, linguistiques et sociaux d'échanger sur leurs perspectives pendant plusieurs jours et d'entendre les points de vue des candidats sur leurs préoccupations particulières. « Dans les partis présentant de profonds clivages régionaux, linguistiques ou ruraux, » écrit Cross, « la perte de cette occasion de prise de décisions collective fait échec aux tentatives d'arriver à un consensus » (Cross, 1998, p. 48).

Une préoccupation des chefs de parti liée au télésondage est la tentation pour les candidats d'ignorer les régions du pays où les partis avaient historiquement été faibles. Pour aborder cette question relativement au Québec, le partie Conservateur progressiste a adopté des règles en vue de l'attribution d'un nombre de votes égal pour chacune des 301 circonscriptions électorales et pour que ces votes soient émis en proportion des préférences de dirigeants des membres du partis de chaque circonscription. En théorie, ceci fournissait à tous les candidats à la direction un incitatif pour aborder les questions de toutes les régions.

Un second mode d'utilisation de la technologie par les partis visait à rester en contact avec leurs membres. À cette fin, les partis ont créé des numéros 1-800, des listes de membres informatisées, des courriers électroniques, des sites Web, des votes électroniques lors des congrès politiques et certaines expériences au niveau des forums électroniques. Une plus grande distribution des TIC au sein de la société et une technologie plus conviviale pourrait favoriser une plus grande participation aux partis politiques, mais en raison des perceptions négatives du public en général relativement aux partis, il faudra plus qu'un accès aux technologies améliorées pour accroître l'adhésion aux partis au-delà des trois pour cent de l'électorat qui existent présentement. Selon des estimés fiables, le taux d'adhésion à des partis canadiens figure parmi les plus bas de l'Occident (MacIvor, 1996-1997, p. 16).

C'est en relation avec les campagnes électorales que les partis politiques du Canada ont fait la plus grande utilisation des TIC. Des sondages bien avisés, combinés à la fusion des diverses bases de données, ont mis en valeur les capacités de partis politiques à faire l'utilisation de la nouvelle technologie rapide, relativement peu coûteuse et ciblée pour segmenter l'électorat. L'objectif premier des sondages de partis n'est pas de déterminer qui est en tête, mais plutôt de déterminer quels types de gens sont pour, contre ou indécis et pourquoi. Les données de sondages peuvent être combinées à des listes « géodémographiques » (offertes par des commissionnaires en publipostage en gros) qui indiquent où sont situés les gens avec des antécédents sociaux différents. À partir de cela, les partis peuvent cibler les messages de leurs campagnes vers différents sous-groupes. Les messages peuvent être conçus pour renforcer ceux qui sont légèrement favorables, pour persuader les indécis ou convaincre ceux qui sont légèrement opposés. Une fois que les sondages et les groupes de réflexion ont révélé ce que les gens pensent, les messages peuvent être conçus pour toucher toutes les cordes sensibles, et la technologie de publipostage permet aux parties d'émettre des messages différents à des auditoires différents (Armstrong, 1988). Le publipostage a été décrit comme le « tueur silencieux » parce qu'il permet aux partis/candidats d'attaquer leurs opposants sans qu'ils ne le sachent nécessairement. Des

lettres extrêmement personnalisées, d'un ton familier, qui portent sur des « outils de participation (sondages, télécopies à retourner, présents, etc.) sont utilisées pour recruter des membres et amasser des fonds. Le développement de systèmes de publications informatisées peu coûteux et faciles à utiliser peuvent être reliés à des listes géodémographiques pour faire apparaître une tornade de lettres provenant soi-disant du chef du parti ou d'un autre flambeau de parti.

Les technologies sophistiquées de télémarketing ont aussi été adoptées par les partis. Presque tous les ménages canadiens ont le téléphone, ce qui rend la couverture beaucoup plus importante que les messages de courrier électronique ou les télécopies. L'utilisation de la technologie informatique, appelée composeur automatique prédictif, signifie que toute la composition est effectuée automatiquement et qu'elle contourne les répondeurs. Une fois que le voteur est en ligne, le travailleur du parti suit un script soigneusement rédigé qui laisse souvent l'impression que le voteur parle à quelqu'un qui est près du sommet de la structure de la campagne. Des lettres de suivi peuvent être envoyées immédiatement aux voteurs instables.

Les partis utilisent rapidement l'Internet et les sites Web durant les campagnes d'élection. Au cours de l'élection fédérale de 1997, tous les principaux partis canadiens ont monté leur « page principale » présentant une biographie des leaders, les programmes du parti, les listes de candidats et les réponses aux tout derniers événements étaient présentées. Selon le spécialiste de sondage Libéral, on a fait une utilisation modérée du site du parti et la plupart des utilisateurs provenaient des médias. Par le passé, les représentants des médias utilisaient les services d'agences de transmission pour obtenir de l'information, mais les nouvelles étaient maintenant disponibles à même la source. Les sites Web peuvent aussi être utilisés pour la souscription des membres et pour amasser de l'argent. Les chefs de partis ont également répondu en ligne à une séance de questions-réponses. Les partis utiliseront vraisemblablement de plus en plus les sites Web qui leur permettent de faire directement appel aux voteurs sans le filtre sceptique des médias qui interprètent chaque position et énoncé.

À ce jour, les principaux partis du Canada ont offert une résistance à une utilisation plus étendue des nouvelles technologies pour encourager les formes directes de démocratique. On a avancé que la démocratie directe est incompatible avec la tradition de notre Parlement, avec un gouvernement responsable, avec un fédéralisme responsable et avec la nécessité d'une « politique de médiation » au sein d'une communauté qui est divisée par des facteurs régionaux, linguistiques, ethniques, économiques et autres. Dans un pays fractionné comme le Canada, il est souvent suggéré que les partis doivent accepter que leur fonction principale soit la promotion de l'intégration nationale par la formulation de politiques fondée sur les compromis et les consensus. Par l'intermédiaire des partis qui fonctionnent par des élections, des congrès de partis, un Parlement, des caucus de partis et des intérêts de Cabinet. En incluant le intérêts des minorités aux structures de prise de décisions, les partis aident à assurer que les majorités n'excluent pas systématiquement les préoccupations des autres. Une crédibilité étendue sur l'opinion publique non raffinée, qui n'a pas été informée et peut-être modérée par un débat collectif, pourrait affaiblir

ce rôle d'intermédiaire que jouent les partis politiques.

Il faut reconnaître que les partis politiques canadiens n'ont jamais rempli l'idéal élevé de formuler des politiques qui transcendent les différences de la société. À certains moments, les partis ont fait l'utilisation d'attraits régionaux et gagné du terrain politique en attaquant d'autres parties du pays. Par exemple, la perception du principe excessif de la majorité de la démocratie parlementaire et la dominance du processus national de politiques découlant des préoccupations des provinces les plus populeuses de l'Ontario et du Québec a mené au cours des années à l'émergence de plusieurs partis de protestation dans l'ouest du pays. Il y a aussi le fait que les partis traditionnels ont connu le plus de succès à réunir les intérêts au niveau des votes; ils ont moins bien réussi à exprimer les valeurs et intérêts liés à la pluralité que l'on retrouve au sein des opérations internes de la société. Par exemple, les délégués aux congrès des partis traditionnels provenaient par le passé des groupes fondateurs anglais et français et de classe moyenne et plus élevée. Les types de politiques d'action positive des partis ont en quelque sorte changé la situation. Finalement, les partis n'ont pas encouragé une démocratie interne et forte en termes de débat continu sur les politiques et face au fait d'imputer la responsabilité aux dirigeants des membres d'arrière-ban. Les partis sont devenus de façon prédominante des machines à élections et même en période d'élection, le pouvoir a été de façon croissante centralisée entre les mains de nouveaux professionnels qui sont efficaces et se servent des nouvelles technologies électorales.

William Cross (1998) et Matthew Mendelsohn (1996) ont soutenu que les partis politiques traditionnels canadiens, en mettant en valeur leur rôle de facilitateur de concertation au profit d'une participation plus active des membres, ont contribué à l'insatisfaction des voteurs face aux processus de prise de décisions dominés par l'élite. Les deux auteurs s'entendent sur le fait que les partis politiques peuvent et doivent accroître les possibilités de participation significative de leurs membres au niveau de l'élaboration de politiques, de sélection de dirigeants et de nomination de candidats sans mettre en jeu leur capacité à favoriser la concertation.

Pour appuyer cet argument, Cross (1998) fait référence à l'approche hybride de la sélection de dirigeants adoptée par le Parti Libéral de l'Ontario, où tous les membres votent pour indiquer leur choix de dirigeant et pour les délégués au congrès. Tandis que les délégués sont désignés au premier tour du scrutin selon les résultats du vote des circonscriptions électorales, les tours subséquents du scrutin sont libres d'obligations pour refléter le sentiment local et peuvent répondre à la dynamique de médiation du congrès si cela se présente.

Le fait de vivre près des États-Unis donne aux Canadiens la fausse impression de la façon dont la démocratie directe doit fonctionner, selon Mendelsohn (1996). « Les qualités principales de la démocratie directe américaine sa structure majoritaire, non délibérative et désorganisée va à l'encontre de la culture politique du Canada et de son histoire institutionnelle » (p. 463). Il offre une proposition qui revitaliserait en théorie les partis par l'inclusion de l'implication du citoyen. Il défend l'utilisation des outils d'initiative comme moyen par lequel les citoyens peuvent inscrire les

enjeux aux programmes des gouvernements. Plutôt que ce soit les groupes d'intérêt spécialisés et étroits qui ébauchent les initiatives, ils doivent être rédigés et débattus par les congrès du parti et ensuite soumis au public. Mendelsohn décrit ceci comme la « démocratie directe ' façon canadienne ' » : plus d'organisation, de médiation, d'intermédiaire, de délibérations et vérifications de la volonté momentanée de la majorité » (p. 463).

Il existe clairement un terrain d'entente possible entre le modèle de politique de médiation des partis politiques qui sont orientés par l'élite et dépendent largement du consentement passif de leurs membres et un modèle de démocratie directe qui recherche la participation plus continue de ses membres par des processus sans médiation comme les initiatives, les référendums et les clauses de rappel. Les TIC peuvent jouer un rôle dans le développement de modèles mixtes de démocratie intra-parti si c'est l'orientation qu'ils choisissent.

VII Autres institutions dans le processus politique – Groupes de pression, médias et fonction publique

Les *groupes de pression* ont toujours été des acteurs influents au niveau du processus de politiques canadien, mais l'on reconnaît aujourd'hui le rôle important qu'ils peuvent jouer sur le plan du façonnement de la législation, des politiques budgétaires et des décisions administratives. Bien qu'ils ne fassent pas officiellement partie du gouvernement, les groupes de pression jouent un rôle central pour la démocratie représentative et la gouvernance. Ils accomplissent plusieurs des mêmes fonctions que les partis politiques à l'exception qu'ils ne tentent pas de faire élire leurs membres à des fonctions publiques et qu'ils ne réunissent pas leurs intérêts au-delà du segment de la société qu'ils représentent.

Le nombre de groupes de pressions qui tentent d'influencer les membres au nom de leurs membres a augmenté pour plusieurs raisons :

- L'évolution d'une société plus compliquée, spécialisée et interdépendante.
- L'émergence de nouveaux clivages au sein de la société.
- Le rôle plus étendu du gouvernement.
- L'insatisfaction au niveau des mécanismes représentatifs traditionnels d'élection, de partis, du Parlement, etc.
- L'encouragement reçu des gouvernements par la création de réseaux consultatifs et le concours des groupes à titre de partenaires.
- L'attention plus importante accordée par les médias au rôle joué par les groupes de pression qui provoquent la formation de nouveaux groupes.

- Les technologies de communications améliorées.

Le dernier point meilleur accès à l'information et la capacité à communiquer rapidement et à peu de frais a sans contredit contribué de façon significative au cours des dernières années à la prolifération et au renforcement des groupes de pression. Plusieurs des soi-disant nouveaux mouvements sociaux groupes de femmes, environnementalistes, handicapés, organisations gaies, droits des animaux, paix et autres ont profité tout particulièrement des nouvelles technologies parce qu'ils sont diffus, faiblement structurés, souvent faiblement financés et qu'ils transfèrent le centre d'intérêt de leurs préoccupations. Le succès perçu de ces nouveaux mouvements sociaux reflètent et renforcent le déclin de la déférence envers les élites et a augmenté l'intérêt du public pour l'amélioration des mécanismes qui tiennent les représentants publics responsables et pour la création de nouvelles possibilités de participation directe.

Les stratégies et tactiques utilisées par les groupes qui réussissent le mieux n'ont pas changé de façon draconienne en raison des nouvelles technologies. Les groupes établis reposent principalement sur l'interaction continue avec les ministres et les fonctionnaires sur la base d'une philosophie sous-jacente de prise en charge et d'appui mutuel. Comme ils ont gagné un statut institutionnel en termes d'action avec les représentants officiels, les groupes de pression sont prêts à faire des compromis sur les enjeux et de renoncer aux attaques publiques envers le gouvernement lorsque leurs demandes sont rejetées afin de préserver cet accès continu aux preneurs de décisions stratégiques. Les hauts fonctionnaires sont la cible préférée des efforts de pression politique, encore plus que les ministres. Ce modèle reflète le fait que la politique est formulée au niveau du travail au sein d'un ministère et que, pour maximiser leurs répercussions, les interventions doivent se produire tôt dans le cycle d'élaboration, au moment où la politique prend forme. Les représentants de groupes riches et puissants peuvent prendre leur téléphone et organiser une rencontre avec un représentant public pertinent afin d'établir sa position dans les corridors du pouvoir. Ils utilisent rarement des alertes par courrier électronique ou par Internet pour mobiliser la coalition lorsqu'ils sont pris de court par une initiative politique du gouvernement.

Les nouveaux mouvements sociaux participent moins aux discussions sur une politique aux étapes parlementaires. Ils se fient moins sur la diplomatie modérée et discrète du peuple dans les cercles internes du gouvernement. Souvent, c'est la nature historique et symbolique de leur cause comme les autochtones et les droits des femmes qui exigent le plus d'influence morale auprès des preneurs de décisions du gouvernement. Toutefois, pour qu'un telle influence fonctionne, il faut de la publicité pour la cause par la participation aux comités parlementaires et autres auditions, par les campagnes médiatisées et les activités de protestation de toutes sortes. Les nouvelles technologies ont probablement raccourci le temps de réaction des nouveaux mouvements sociaux, facilité la formation de coalitions et permis de submerger les gouvernements avec les communications de leurs membres.

Le succès de groupes à influencer les politiques publiques dépend d'un grand nombre de facteurs :

- Les valeurs, objectifs et tactiques généraux doivent être compatibles avec la culture politique du pays et de ce fait être perçus comme légitimes.
- La popularité de la question sur laquelle ils font campagne à ce moment.
- Le statut du groupe dans la société, mais en particulier sa réputation auprès des représentants du gouvernement.
- La cohésion et la continuité du groupe.
- Les ressources (y compris l'argent pour acheter les connaissances) et les capacités organisationnelles du groupe.
- La sophistication politique du groupe, en particulier ses connaissances du processus politique et de l'appareil gouvernemental.
- La faculté d'adaptation du groupe; sa volonté et sa capacité à adapter ses objectifs, stratégies et tactiques en réponse aux circonstances changeantes.

De façon générale, les TIC n'ont pas altéré les facteurs de succès. Ils ont permis l'accès à de nouvelles voies plus rapides de communication avec les gouvernements et au sein des groupes eux-mêmes. L'information au sujet des organisations et programmes du gouvernement sont disponibles plus promptement sur les sites Web. Ceci pourrait réduire les demandes de services pour des soi-disant lobbyistes « à l'emploi ». Les clients seront moins enclins à payer de telles firmes pour rassembler l'information qui est déjà disponible sur Internet. Toutefois, la capacité des lobbyistes à identifier et à avoir accès aux preneurs de décisions ce qui semble être leur atout principal ne devrait pas être négativement touchée dans un avenir assez rapproché. Leur connaissance de qui est en charge de quoi, la façon dont le système fonctionne et la meilleure manière de structurer les messages pour obtenir un maximum d'impact continuera d'être une ressources importante et ce, en particulier pour les groupes qui ne peuvent se permettre une représentation à temps plein à Ottawa.

Tel que susmentionné, la fonction publique est la cible préférée des pressions politiques exercées par les groupes de pression organisés, ce qui est le reflet du fait que les fonctionnaires jouent un rôle d'influence au cours de toutes les phases du cycle d'élaboration des politiques – à partir de l'identification du problème et du diagnostic, jusqu'à la mise en œuvre des programmes et projets et à l'évaluation de leurs progrès. Toutes les fonctions principales de la fonction publique sont touchées par les nouvelles technologies.

En termes de données apportées au processus de politiques, les TIC facilitent la cueillette de renseignements et la synthèse des rôles joués par les fonctionnaires. Elles constituent des sources plus nombreuses et plus promptement accessibles d'intelligence politique mise à la disposition des fonctionnaires par l'utilisation du courrier électronique, des sites Web, de

l'Intranet avec le gouvernement, etc. Les interactions avec les autres paliers du gouvernement, avec les groupes de pression et avec les partis privés engagés dans la prestation commune de projets et programmes sont facilitées par les nouvelles technologies. La fonction publique est exhortée à devenir une organisation d'apprentissage capable de prévoir les changements et de s'adapter rapidement. Cela suppose que l'ancienne structure interne de pouvoir fondée sur l'autorité et le contrôle doit faire place à la puissance des nouvelles connaissances et des nouvelles idées politiques. Le travail politique deviendra moins axé sur les disciplines individuelles; plutôt, des groupes de travail multidisciplinaires interorganisationnels dont le centre d'intérêt et la composition sont modifiés deviendront la norme. L'influence de la bureaucratie au sein du processus de politiques a toujours été très dépendant des quantités importantes d'information et de connaissances qu'elle possédait, et les nouvelles technologies viennent renforcer cet avantage, en particulier à l'étape où les nouvelles technologies ne sont pas distribuées de façon égalent parmi les divers segments de la société.

Les nouvelles technologies permettent une diffusion plus large et plus immédiate de l'information provenant des gouvernements et offrent le potentiel de créer de nouveaux forums de consultation avec les citoyens au sujet des questions politiques et administratives. Il est souvent prétendu que les TIC provoqueront un éloignement des hiérarchies contrôlées de façon centrale pour aller vers des réseaux informels, décentralisés et moins structurés. Une formulation de politiques décentralisée serait plus ouverte, réceptive et donc démocratique. Ce sont là deux énoncés à noter. D'abord, plusieurs études suggèrent que la politique d'un contexte organisationnel plus grand joue un rôle crucial dans la détermination de l'utilisation des TIC. Pour les questions de politiques stratégiques de nature délicate, la structure de pouvoir existante contrôlée par le Premier ministre et le Cabinet ne pourraient vraisemblablement pas appuyer des approches consultatives décentralisées. Ensuite, l'acte de décentralisation en lui-même ne mène pas à une plus grande participation du public ou à une plus grande démocratie, même si les barrières à l'accès sont éliminées, et elles ne pourraient être éliminées pour tout le monde en même temps. Même si la majorité des gens ont accès à une communication en ligne, la qualité de l'information qu'ils reçoivent et leur capacité à l'utiliser varie de façon importante.

Un troisième ensemble de répercussions des TIC sera d'appuyer la coordination politique et administrative, l'intégration des programmes et la gestion du rendement. Au Royaume-Uni, le gouvernement du Travail de Tony Blair a créé la phrase « Joignez-vous au gouvernement » pour décrire l'utilisation des TIC dans le but d'atteindre l'orientation et la cohérence à l'échelle du cycle d'élaboration de politiques. Bien que plutôt vague, la phrase « Joignez-vous au gouvernement » semble faire référence à trois types globaux d'intégration :

- Se joindre aux preneurs de décisions sur les plan des volets opérationnels du gouvernement à un moment où plus de programmes sont offerts par des organismes semi-indépendants ou par des tierces parties sur une base contractuelle
- Se joindre horizontalement aux organismes ministériels et non ministériels pour

attaquer le soi-disant problème « d'effet de silo » de la spécialisation fonctionnelle qui empêche les gouvernements de traiter les problèmes de façon « holistique ».

- Se joindre aux organisations sur une base verticale au sein et entre les paliers de gouvernements pour fournir de meilleurs services aux clients par des mécanismes comme les « guichets uniques » et l'accès électronique (Bellamy, 1999).

Dans le cadre de ce processus de réforme administrative, les TIC font aussi la promesse de réduire les coûts et d'améliorer la qualité de la prestation de services. L'information sur les programmes et les exigences d'admissibilité peuvent être diffusés plus largement et plus promptement. On peut facilement faire des recherches sur les kiosques électroniques et les sites Web. Les transactions électroniques peuvent éliminer la frustration des longues files d'attente, des relais téléphoniques et de la lenteur des bureaucraties. Des mécanismes de recours qui fonctionnent plus rapidement peuvent être créés. Les TIC permettent également aux gouvernements d'établir des objectifs ou attentes de rendement, de mesurer ce qui a été accompli et de rendre publics les résultats. La satisfaction au niveau des services peut être mesurée plus facilement par les sondages électroniques. Avec le temps, si le rendement est amélioré et les normes de services sont haussées, plus de gens auront un sentiment positif de leurs rencontres avec la fonction publique; l'image du gouvernement et de la fonction publique pourrait alors être améliorée. Une bureaucratie plus accessible et conviviale, qui traite « la personne en entier » plutôt que de demander aux gens de naviguer à travers le labyrinthe juridique, pourrait réduire le rôle des parlementaires à titre d'agents de liaison (une image d'ombudsman) au nom de leurs électeurs.

Les *médias* sont importants dans la société d'information parce qu'ils recueillent, interprètent et diffusent l'information. Dans ce processus, ils aident à cadrer les questions et à établir les programmes de la société. La révolution numérique et l'émergence de nouvelles TIC viennent défier et transformer les « anciens » médias et provoquent des convergences chez des industries auparavant séparées. Il y a toujours eu des modèles et des interprétations conflictuels sur le rôle des médias au sein de la société et du processus politique. Les controverses ont été soulignées par les récentes tendances des systèmes de médias. Des prédictions contradictoires sont faites sur la direction que prennent les médias et sur leurs répercussions sur la démocratie. Seuls les thèmes globaux qui émergent de ces débats peuvent être soulignés ici; l'objectif n'est pas d'explorer ces controverses en profondeur.

La structure des systèmes de mass-médias canadiens et la concentration croissante de la propriété soulève des préoccupations sur le libre discours et sur la pluralité des voix au sein d'une société démocratique. Tel qu'illustré par les récentes crues de mégafusions, on connaît une croissance horizontale et verticale de la concentration des médias, soulevant les questions de pluralisme tant au niveau de la production que de la distribution. Qu'ils soient dirigés par les propriétaires, les diffuseurs, les éditeurs, les journalistes, les annonceurs publicitaires, ou les goûts de l'auditoire saisis par les groupes de réflexion (laquelle de ces sources de « contrôle » est

controversée), les médias ont souvent leur propre programme et leur propre interprétation des événements. Ils font plus que simplement tenir un miroir au devant des événements de la société. Leur préoccupation découlant de la concentration de la propriété des médias et de la propriété réciproque envers d'autres industries, est qu'à titre d'institutions qui établissent les programmes, les médias limiteront les débats publics à des questions « sécuritaires » qui ne posent pas de défis au statu quo économique et social, qu'il provienne de la droite ou de la gauche.

Les gouvernements et leurs organismes de réglementation semblent avoir abandonné tout rôle de limitation au niveau de la concentration des médias sur la base que la technologie et l'intense concurrence globale rendent ceci impossible. Plutôt, le CTRC s'est engagé plus tôt dans une déréglementation des industries de la diffusion et des télécommunications et a annoncé en 1999 qu'il n'essaierait plus de réglementer l'Internet. Ironiquement, cette technologie était développée dans la fonction publique et était rejetée par le secteur privé; dans le cas du Canada, Ca*net est devenue CANARIE sous le contrôle de Bell Canada. Les critiques suggèrent également que les modifications apportées par le gouvernement à la loi sur les droits d'auteur, les brevets et les marques de commerce ont changé la connaissance en propriété intellectuelle pour les géants comme Rogers, Hollinger ou les firmes multinationales comme AOL-Time Warner, auxquelles sont liées des entreprises canadiennes.

Face aux nouvelles technologies, les enthousiastes insistent à l'effet que les nouveaux médias défient la réglementation et que la nature inventive des gens et la facilité d'entrée mèneront toujours à de nouveaux défis pour les géants existants. Ces optimistes insistent également sur le fait que les nouvelles technologies sont de façon inhérente démocratisantes; elles produisent plusieurs sources de médias, avec des contenus divers, présentés à des auditoires fragmentés et actifs. Les médias de grande diffusion seront obligés de partager leurs programmes établissant les rôles de la société.

Selon le critique de médias David Shenk, il existe un risque de multiplication des sources de médias. L'Internet, selon lui, cause un « éclatement culturel. Il favorise les tribus, les sous-cultures, mais pas les communautés » (tiré de Fox, 19999, p.195). La définition territoriale de la société devient beaucoup moins importante. Les gouvernements feront face à des électorats aux points de vue plus étroits. Ils auront diverses attentes, demandes, normes et attachement aux valeurs communes traditionnelles et les institutions pourraient subir un certain déclin.

Ces enthousiastes face aux nouvelles technologies suggèrent qu'ils vont entièrement retourner le domaine de la collecte des informations. Il y aura moins d'obstacles et plus de fournisseurs et d'utilisateurs de l'information. Plutôt que d'attendre après de soi-disant sources d'autorité, comme les réseaux de télévision et les journaux pour leur dire ce qui vaut la peine d'être diffusé, les membres de l'auditoire peuvent créer leurs propres nouvelles et les diffuser à un coût limité. Déjà, le cycle des nouvelles s'est accéléré, comme on peut le voir avec les services voués 24 heures sur 24 à la diffusions de nouvelles. Non seulement ce rythme particulièrement

rapide mène-t-il à un manque de précision, cela signifie aussi que les gouvernements sont obligés de répondre plus rapidement aux événements. Des canaux qui diffusent uniquement des nouvelles signifient plus de discours et plus de travail pour les doreurs d'image du gouvernement. Réflexion, délibération, substance et patience – toutes les qualités que l'on considérait comme importantes pour les démocraties tendent à être compromises par cette atmosphère de serre chaude.

Les satellites, les ordinateurs, les téléphones cellulaires et l'Internet ont changé la façon dont les journalistes travaillent. D'abord, il y a moins de journalistes, de producteurs et d'éditeurs. On s'appuie plus sur les services en commun, en particulier pour la couverture internationale des événements, ce qui signifie que les événements qui se produisent outre-mer ne sont pas présentés d'un point de vue « canadien ». Les journalistes sont forcés de s'accommoder des nouvelles technologies. En théorie, ils peuvent avoir accès à une plus grande gamme de sources que par le passé et réduire leur dépendance aux « sources officielles » du gouvernement. Toutefois, la communauté journalistique continue de miser sur des institutions et processus traditionnels (conférences de presse du Premier Ministre et Période de questions). Elle continue de favoriser les nouvelles qui sont disponibles immédiatement (communiqués de presse électroniques), reproduisant ce que les autres canaux de médias couvrent (mentalité de troupeau) et qui est promptement compréhensible pour leurs auditoires et lecteurs. En plus de changer les méthodes de cueillette des informations, les organisations de médias ont elles-mêmes passé à l'ère nouvelle par la création de leurs propres sites Web qui présentent l'information d'arrière-plan de leurs histoires.

En théorie, le nouvel environnement riche en information offre aux nouveaux consommateurs plus de choix. Toutefois, comme les domaines des nouvelles et du divertissement deviennent de plus en plus près au niveau de la propriété et de la philosophie de fonctionnement, l'objectif de maximiser les auditoires et les revenus des publicitaires force les médias à s'arrêter surtout aux nouvelles dramatiques, en particulier les mauvaises nouvelles. Fred Friendly, un ancien directeur des nouvelles télévisées à CBS, maintenant décédé, avait déjà fait observer que parce que « la diffusion commerciale peut profiter tellement du fait de faire pire, elle ne peut souvent se permettre de faire mieux » (Friendly, 1967). Plutôt que d'aider à informer et à mobiliser les gens, les organisations de nouveaux médias peuvent contribuer à aggraver le « malaise » face aux médias en favorisant le cynisme envers le gouvernement ou simplement en fournissant une évasion divertissante qui fait diversion par rapport aux réelles questions auxquelles fait face la société.

La surcharge d'information vécue aujourd'hui par la plupart des gens empirera dans l'avenir. Pour faire face à cette mer d'informations, les gens ont développé des « stratégies de traitement de l'information » (Graber, 1988). Par exemple, ils ne portent pas attention à une question jusqu'à ce qu'il soient saturés de la couverture de cette question. Ensuite, ils se forment un point de vue fondé sur la quantité de petits bouts d'informations qu'ils ont reçus, principalement des nouvelles télévisées. Puis, ils évaluent les nouvelles en termes d'orientation

négative ou positive et même s'ils demandent qu'elles ne soient pas diffusées, le nouvelles négatives captent plus leur attention que les histoire positives. Dans le monde futur des divers canaux d'information qui se feront concurrence, le jugement de la crédibilité et de l'objectivité des sources et de l'information seront de plus en plus un défi pour les consommateurs de nouvelles.

En résumé, tous les développements en termes de société d'information et de TIC placent plus de demandes envers les citoyens sur le plan des connaissances et de l'engagement envers le processus démocratique. Le public, toutefois, se sent déjà surchargé de travail, stressé, pressé et surchargé d'informations. Il n'a pas une haute estime du gouvernement et plusieurs sont cyniques lorsqu'on leur dit que leur opinion compte. Si la tendance future suit la voie prédite par les gourous des TIC, l'espace politique entre les citoyens et leurs représentants élus va rétrécir. Les élites auront moins d'espace politique pour manœuvrer et pour composer avec les intérêts concurrentiels si l'opinion publique commence à jouer un rôle décisionnel sur le plan de la formulation de politiques. Dans un monde de démocratie digitale, la qualité des citoyens et de la citoyenneté comptera au moins autant, sinon plus, que la qualité des institutions représentatives et de leurs membres. La dernière section du présent document tentera de synthétiser les résultats et de fournir une interprétation de l'orientation future probable de la démocratie représentative canadienne.

VIII Conclusion

Qui ne se souvient pas de l'observation de Winston Churchill « La démocratie est la pire forme de gouvernement, à l'exception de tous les autres ». La démocratie sera toujours controversée, assiégée par les amis comme les ennemis, parce que les valeurs fondamentales mises en jeu sont à la fois importantes, ouvertes à diverses interprétations et en pratique, pas nécessairement cohérentes les unes avec les autres. Dans le Massey Lecture de 1993, le philosophe politique Jean Bethke Elshtain a déclaré que dans un monde de paradoxe, d'ambiguïté et d'ironie, « La façon démocratique modération avec courage, ouverture aux compromis avec un principe de base est le fruit rare mais de temps à autres réalisable de l'imagination démocratique et, en action, du citoyen démocratique » (Elshtain, 1994, p. 90).

En évaluant la santé de toute démocratie large, complexe et pluraliste, l'insistance sur le principe pur et les pratiques parfaites produira déception et découragement. L'être humain a une tendance naturelle à voir les vertus démocratiques comme des modèles étrangers de démocraties et à faire une interprétation idéale de notre modèle cabinet-parlement de démocratie représentative.

Comme on l'a suggéré au début du présent document, il existe de nombreux modèles différents de démocratie, chacun insistant sur une différence importante dans les valeurs et principes fondamentaux. Un modèle *communautaire* insiste sur l'importance d'un processus démocratique envers l'intégration sociétale, et sur le développement d'un sentiment de

communauté. À partir de la théorie de la démocratie classique, les modèles *participatifs* avancent que la participation aux affaires publiques sert de moyen vital au développement intellectuel, émotionnel et moral menant au plein développement des capacités des particuliers à titre de citoyens actifs. La reconnaissance des limites qui découlent de la distance, du temps, de la technologie disponible et de la connaissance des citoyens ordinaires a mené à une reformulation de la théorie de la démocratie classique pour insister plus sur le consentement des citoyens plutôt que sur la participation directe. Les modèles *représentatifs* de la démocratie ont reconnu les obstacles et les élites concurrentielles sont devenus les bases d'un ordre démocratique. Dans sa tentative célèbre pour rendre la théorie démocratique plus réaliste, Joseph Shumpeter a écrit : La méthode démocratique est cet arrangement institutionnel pour arriver à des décisions où les particuliers acquièrent le pouvoir de décider par une lutte concurrentielle pour obtenir le vote du peuple » (Shumpeter, 1976 p. 50). De ce point de vue, le gouvernement démocratique est réduit au choix de représentants stratégiques au cours d'élections libres périodiques. La fonction de l'électorat est de légitimer les actions du gouvernement en accordant son consentement; son rôle n'est pas d'initier ou de décider des politiques. La participation directe à la politique est limitée à quelques-uns. Pour les autres, le gouvernement peut mieux servir à titre d'expert et d'administrateur de « l'intérêt public. »

Certains écrivains ont poussé l'étroitesse de la signification de démocratie encore plus loin. Ils soutiennent que les citoyens individuels n'ont pas à être particulièrement bien informés ou politiquement actifs pour remplir leurs obligations démocratiques. (Voir l'excellente discussion de ces questions dans les questions thèmes sur « l'ignorance publique » dans *Critical Review* 12, 4, Automne, 1998). Dans tous les segments de la société, il existe des leaders d'opinion qui ont la dure tâche de connaître les programmes du parti, les candidats et les enjeux politiques. Ce qui est important pour la démocratie c'est que peut-être cinq pour cent des voteurs sont des activistes et des adeptes des nouvelles qui portent une attention particulière aux événements et sonnent l'alarme si quelque chose est vraiment grave dans le pays. À l'aide des indices de tels leaders et malgré le manque d'informations de base sur la politique et le processus de politiques, la majorité du public peut remplir sa tâche démocratique minimale en votant tous les quatre ans. Dans cette reformulation « réaliste » du modèle démocratique, la politique n'est pas le centre des processus sociétaux, elle n'est qu'un moyen de gérer les questions publiques et les véritables occasions de développement des gens à leur potentiel maximum provient des sphères non politiques de la vie.

Si l'on croit aux superlatifs et à la publicité tapageuse des gourous de la technologie, la montée d'une société SI et la distribution étendue des TIC permettra de remplacer les procédures sclérosées et discréditées de même que les institutions de la démocratie représentative par une participation directe plus continue, inclusive, informée et significative des « netoyens » (autrefois citoyens), qui sont branchés sur les gouvernements à tous les niveaux. Cette étude conclut que, pour un certain nombre de raisons, cette image d'une démocratie électronique future a été exagérée et que les développements accomplis à ce jour ont probablement réduit la démocratie plutôt que de la renforcer. Chacun des courts paragraphes qui suivent résument et synthétisent les

arguments présentés tout au long du présent document.

D'abord, le fait de parler des TIC en termes généraux ne permet pas de tenir compte des différences entre les technologies, de leur maturité en termes de caractéristiques inhérentes, de leur distribution et des usages auxquels ils sont présentement soumis. Par exemple, le courrier électronique accélère la communication mais demeure un moyen principalement « privé ». Les sites Web sont potentiellement des forums plus « publics », peu de visiteurs de ces sites proposent présentement des discussions en ligne. Également, les sites Web politiques parlent principalement aux « véritables partisans »; ils ne sont pas démocratiques au sens d'encourager les débats entre les gens qui ont des points de vue différents. L'accès en ligne et l'utilisation de l'Internet connaissent une croissance rapide mais son potentiel interactif n'est pas développé au maximum et les consultations sur le Web fonctionnent mieux avec des petits groupes bien informés qu'avec le grand public. Le manque de bons logiciels pour analyser et synthétiser les grandes quantités de données provenant du public et les limites actuelles des capacités des larges bandes à des coûts raisonnables sont présentement une contrainte. Même avec une technologie améliorée et très dispersée, les gens qui sont les mieux éduqués, ont des revenus plus élevés, font partie d'organisations très solides et ont un plus grand sens de l'efficacité politique, auront accès à de l'information de plus grande qualité et sauront comment en faire le meilleur usage que les gens économiquement et politiquement marginaux de la société. Bref, les TIC ne constitueront pas une force égalisatrice dans le processus démocratique. En fait, elles pourraient renforcer les avantages de ceux qui ont déjà le pouvoir.

Les TIC peuvent réduire les coûts liés à la cueillette, à l'analyse et à l'évaluation de l'information de façon importante. La recherche empirique révèle que le niveau de connaissances des questions politiques des électeurs moyens est relativement bas. Pour que les citoyens ordinaires tirent avantage des nouvelles technologies pour obtenir plus d'information et de compréhension d'un gouvernement, une amélioration de leur perception négative de la politique et du gouvernement sera nécessaire, de même qu'un ensemble plus clair d'incitatifs pour motiver leur participation.

Au début de ce document, il a été noté que les systèmes politiques démocratiques servaient des principes et valeurs multiples et pas toujours cohérents. Différentes interprétations des répercussions de la révolution des TI sur la démocratie accordent plus de poids, souvent de façon implicite, à certains de ces principes et valeurs au dépens des autres. Par exemple, certains commentateurs voient la révolution des TI comme une façon de promouvoir une plus grande liberté économique, un gouvernement limité et un contrôle moins centralisé sur la société. Ce point de vue élève le choix individuel sur le plan du marché économique au-dessus du choix collectif sur le plan du marché politique. Pour d'autres commentateurs qui favorisent un rôle continu significatif pour les gouvernements dans la société d'orientation, la révolution des TI représente les dangers d'une fragmentation sociétale, d'un plus grand individualisme et d'une ouverture des différences entre les « avoir » et « ne pas avoir » de l'information.

À ce jour, les gouvernements ont insisté sur les avantages concurrentiels et commerciaux des nouvelles technologies. Leur seconde priorité était l'utilisation des TIC dans les domaines administratifs pour promouvoir l'intégration des programmes, et la qualité et l'efficacité sur le plan de la prestation de services. Les avantages démocratiques potentiels que représentent les TIC constituent une priorité tertiaire beaucoup moins importante.

Les sections précédentes examinaient les relations interactive des technologies et des réformes gouvernementales. La technologie en elle-même ne déterminera pas automatiquement l'avenir du processus politique canadien, mais elle aura nécessairement une énorme influence sur les divers acteurs et institutions impliqués. Tout dépendra de la façon dont la technologie est utilisée, par qui et à quelle fin. Les développements probables de chacune des institutions principales impliquées sur le plan de la démocratie représentative seront discutés.

Les *partis politiques* sont discrédités mais la démocratie représentative ne peut fonctionner sans partis. Jusqu'à présent, les partis politiques ont utilisé les TIC à des fins électorales. Les partis politiques sont passés d'une effort bénévole axé sur l'aspect communautaire à une organisation à temps plein menée par des professionnels embauchés. Les partis ont évité un engagement sérieux envers la participation subalterne de peur qu'un plus grand engagement des membres viennent compromettre leur fonction d'intermédiaire dans la formulation de politiques qui peuvent convenir à des intérêts divers.

Le *Parlement* est organisé et fonctionne sur la base de partis politiques disciplinés. Il continue de fonctionner sur la base d'un contrôle important de la part du parti dirigeant. Pour plusieurs raisons, l'approche du Parlement envers l'adoption et l'utilisation des TIC a été prudente, reflétant à la fois la résistance des gouvernements à accroître le rôle de l'institution dans le processus de politiques et le manque de connaissances technologiques chez les parlementaires. La disponibilité à plus long terme des TIC permettra au Parlement d'imputer plus facilement la responsabilité aux gouvernements. Elles permettront aux parlementaires de rester en contact avec leur électeurs et avec l'opinion publique en général. En plus d'autres pressions, les TIC viendront affaiblir les liens des partis à long terme. Également, les opérations internes du Parlement seront plus efficaces grâce à l'utilisation de la technologie.

L'influence des *Groupes de pression* continuera d'augmenter sur le plan de la communication avec les gouvernements et jusqu'à un certain point dans leur rôle de rivaux des partis politiques et du Parlement. Les TIC faciliteront les efforts de pression, tant en termes de cueillette d'informations, de communication avec les gouvernements et de mobilisation des partisans pour faire pression sur le gouvernement. Au lieu d'égaliser la lutte entre les groupes de pression principaux bien établis et les nouveaux mouvements sociaux, le processus de lobbying en entier pourrait devenir plus transparent et favoriser la prolifération de groupes qui font pression pour leurs demandes sur les gouvernements. Arriver à un consensus qui servira de base à la politique publique deviendra plus difficile.

Les *médias* continueront de jouer un rôle de diffusion de l'information sur le processus politique aux citoyens et auront encore la fonction d'établir le programme au sein de la société. Au fur et à mesure que les technologies convergeront (comme la proposition de prise de contrôle du réseau de télévision CTV par BCE), il y aura plus de pression pour fusionner les valeurs liées à l'information et celles liées au divertissement. Cette tendance pourrait compromettre le rôle potentiel de médias mieux informés dans le processus global qui vise à imputer la responsabilité aux gouvernements.

La *bureaucratie* profitera de la disponibilité des nouvelles technologies pour appuyer ses fonctions principales d'analyse et de conception des politiques, de coordination et de suivi des pratiques administratives et de la prestation de services de qualité et efficaces. Les innovations des TI dans le domaine administratif auront des répercussions potentielles plus importantes sur notre culture politique, nos conceptions de la citoyenneté, la nature de la représentation, nos définitions de l'espace et du temps politiques, de la distribution du pouvoir et de la façon dont les politiques sont formulées et mises en œuvre.

Les citoyens de la nouvelle démocratie électronique se verront offrir plus de possibilités de participation, mais ils feront face à un défi difficile au niveau de l'obtention de la compréhension nécessaire à l'utilisation des nouvelles technologies interactives pour apporter une contribution constructive au processus de politiques. Dans l'état cynique où ils se trouvent présentement, et si les gouvernements ne procurent aucun encouragement pour qu'ils deviennent plus informés, il est probablement que seule une minorité de Canadiens prendra le temps d'apprendre ce que tous devraient savoir. Aussi, par le biais des nouvelles technologies, les citoyens seront plus exposés au risque de voir leurs opinions manipulées par les élites politiques et administratives.

Jusqu'à présent, les TIC n'ont pas renforcé le processus démocratique au Canada. Elles pourraient en fait altérer la démocratie d'une certaine façon. Dans l'avenir, les TIC auront un potentiel démocratique inhérent. L'actualisation de ce potentiel dépendra plus de facteurs humains et politiques que des obstacles technologiques. Si l'on en croit les prévisionnistes technologiques, la plupart des limites techniques actuelles seront éliminées au cours des prochains cinq ou dix ans. Les obstacles réels à la pleine réalisation du potentiel démocratique des TIC sont politiques et humains :

- Le rôle puissant que jouent les élites privées et publiques au niveau des processus de politiques actuels
- Le manque de volonté politique à ouvrir réellement le processus de prise de décisions à des joueurs de l'extérieur
- Le manque d'intérêt, de connaissances et de volonté du public en général à prendre part au processus politique
- Le facteur « générationnel », qui est en fait le manque de familiarité et d'aisance

avec les TIC dont font preuve les dirigeants du secteur public et le public en général.

Seul le dernier facteur est appelé à disparaître au fur et à mesure que la génération plus jeune étant habilitée à utiliser les ordinateurs assumera des postes de pouvoir au sein de la société et du gouvernement.

Finalement, ce qui ressort d'une grande partie de la littérature sur les répercussions de la révolution des TI pour la politique est que les Canadiens font face à un choix fondamental entre la revitalisation de la démocratie représentative par une réforme des institutions qui sont discréditées; et l'application des nouvelles et futures technologies pour se ruer dans l'ère de la démocratie digitale. En théorie, nous pourrions avoir des débats publics de plus grande portée sur les mérites et les difficultés de la démocratie représentative par rapport à la démocratie directe avant de prendre des décisions sur la façon de réformer ou de remplacer les institutions et procédures existantes. En pratique toutefois, les sociétés choisissent rarement leurs dispositions constitutionnelles, institutionnelles et procédurielles d'un façon si directe et rationnelle, en particulier lorsqu'il existe un ordre politique dans lequel les institutions et les particuliers ont acquis un intérêt direct. Aussi, le scénario le plus probable est celui de l'émergence d'une forme mixte de démocratie où les citoyens ne feront pas que sélectionner ceux qui gouvernent en leur nom, mais aussi ceux qui participeront plus directement à la formulation de lois et politiques qui les gouverneront. Idéalement, ce sera une forme plus délibérative de démocratie où les TIC seront utilisées pour favoriser un dialogue informé plutôt que pour simplement enregistrer les préférences, basées sur les intérêts personnels des gens. La démocratie fondée sur l'interaction sociale et les discussions semblera, comparée à la vitesse et à la simultanéité du monde de la TI, désordonnée, encombrante, exigeante au niveau du temps, exigeante et peu divertissante, mais elle servira pleinement les valeurs démocratiques fondamentales.

IX Sujets de recherche futurs

Le présent document a examiné l'avenir de la démocratie représentative en termes d'émergence d'une société d'information et d'utilisation de divers types de technologies de l'information. Un nombre de sujets de recherche possibles pour la recherche se sont présentés au cours de l'analyse présentée.ci-dessus.

Le thème d'intégration de ce document était que l'utilisation et les répercussions des TIC seront conditionnées par les forces sociales, économiques et politiques. De ce point de vue, plusieurs questions globales liées au programme de recherche sur la gouvernance du CCG peuvent être identifiées :

1. Les gouvernements ont-ils abordé la question de la gouvernance d'une perspective trop « gestionnelle » sans tenir suffisamment compte de la vaste gamme d'idées,

d'intérêts et d'institutions pouvant être impliqués?

2. Certaines des idées provenant de la réforme gestionnelle ont-elles été anti-politiques au niveau de leur contenu et de leurs répercussions?
3. Le mouvement de réforme de la gestion a-t-il suffisamment tenu compte de la façon dont les nouvelles approches s'agencent aux traditions, pratiques et cultures politiques existantes des partis et du régime de Cabinet-parlement?
4. La nature de contestation du gouvernement cabinet-parlement altère-t-elle l'apprentissage qui est au cœur d'une gouvernance réussie en période de changement rapide?
5. Comment des relations plus constructives et coopératives peuvent-elles être établies entre les dirigeants politiques et administratifs?
6. Au fur et à mesure que les méthodes d'engagement des citoyens sont adoptées, les processus traditionnels seront-ils minés?
7. Si la fonction public devient plus accessible et réceptive, et qu'elle offre des services plus satisfaisants, le rôle des représentants élus à titre d'agents de liaison avec le gouvernement sera-t-il réduit?
8. Comment trouver le juste équilibre entre l'ouverture, la communication bilatérale et les exigences continues de confidentialité, d'anonymat et de neutralité au sein de la bureaucratie?

Sans nul doute, il existe plusieurs autres sujets de recherche possibles.

BIBLIOGRAPHIE

Alexander, Cynthia et Leslie A. Pal, 1998. *Digital Democracy : Policy and Politics in the Wired World*. Toronto : Oxford University Press.

Atkinson, Michael M., 1994. « What Kind of Democracy Do Canadians Want? » *Canadian Journal of Political Science*. XXVII : 4 (décembre) p. 717-746.

Armstrong, Richard, 1988. *The Next Hurrah : The Communications Revolution in American Politics*. New York : Beech Books.

Barber, Benjamin R., *1998. A Passion for* Democracy *: American Essays*. Princeton, NJ : Princeton University Press.

Barber, Benjamin R., 1998-1999. « Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy », *Political Science Quarterly* 11, 4.

Barbour, Michael, 1999. « Parliament and the Internet : The Present and the Future », *Canadian Parliamentary Review* 22, 3 (automne) p. 23-25.

Bellamy, Christine et John A. Taylor, 1998. *Governing in the Information Age*. Buckingham : Open University.

Bellamy Christine, 1999. « Joining Up Government in the UK : Towards Public Services for an Information Age », *Australian Journal of Public Administration*, 58, 3 (septembre) p. 89-96.

Boix, Carles et Daniel N. Pasner, 1998. « Social Capital : Explaining Its Origins and Effects on Government Performance », *British Journal of Political Science*. (Hiver) p. 686-692.

Brathwaite, Valerie et Margaret Levi, dir., 1998. *Trust and Governance*. New York : Russel Sage Foundation.

Caldow, Janet, 1999. « The Virtual Ballot Box : A Survey of Digital Democracy in Europe », Institute for Electronic Government, **www.ieg.ibm.com**, 1999

Canadian Study of Parliament Group, 1994. « Accommodating Mechanisms of Direct Democracy in the Parliamentary System », Ottawa, CSPG.

Canadian Study of Parliament Group, 1996. « Interactive Government : Sorting Out the Fads and Fundamentals », Ottawa, CSPG.

Capella, Joseph N. et Kathleen Hall Jamieson, 1997. *Spiral of Cynism : The Press and the Public Good*. New York : Oxford University Press.

Cross, William, 1998. « The Conflict Between Participatory and Accommodative Politics : The Case for Stronger Parties », *International Journal of Canadian Studies* 17, 1 (printemps) p. 37-56.

Dobell, Peter et Byron Berry, 1992. « Anger at the System : What Canadians Thing About Their Policical System », *Parliamentary Government* 39, p. 3-20.

Duschene, Pierre, 2000. « Form Democratizing Information to Computerizing Democracy », Présentation à Legislature Presiding Officers Conference, Winnipeg, MB, janvier.

Elshtain, Jean Bethke, *1993. Democracy on Trial*. Concord : Anasi Press.

Eulau, Heinz et Paul D. Karps, 1977. « The Puzzle of Representation : Specying the Components of Responsiveness », *Legislative Studies*, 11, 3, p. 233-254

Fox, Bill, 1999. *Spinwars : Politics and the New Media*. Toronto : Key Porter Books.

Friendly, Fred, 1977. *Due to Circumstances Beyond Our Control*. New York : Random House.

Greer, John G., 1996. *From Tea Leaves to Public Opinion Polls : A Theory of Democratic Leadership*. New York : Columbia University Press.

Graber, Doris, 1988. *Processing the News*. New York : Longman.

Graves, Frank, 1999-2000. « Rethinking Government As If People Mattered : From 'Reganomics' to 'Humanomics' dans Leslie A. Pal, dir., *How Canada Spends : Shape Shifting : Canadian Governance Towards the 21st Century*. Don Mills : Oxford University Press, p. 37-74.

Graves Frank et Paul Reed, 1999. « Canadians and Their Public Institutions », *Optimum : The Journal of Public Sector Management* 28, 4, pp. 1-8

Graber, Doris, 1988. *Processing the News*. New York : Longman.

Grossman, Lawrence K., 1995. *The Electronic Republic : Reshaping Democracy in the Information Age*. Toronto : Penguins Books.

Hirst Paul et Sunil Khilnani, dir., *Reinventing Democracy*. London : Blackwell.

Holmes, Davis, 1997. *Virtual Politics : Identity and Community in Cyberspace*. London, Thousand Oaks, Calif : Sage Publications.

Katz, Richard S., 1998. *Democracy and Elections*. Oxford : Oxford University Press.

Keane, John, 1998. *Civil Society : Old Images, New Visions*. Oxford : Polity.

Kent, Oliver, 2000. « The Voice of the Electronic Majority », *Canadian Government Executive* 6, 1, p. 24-25.

MacIvor, Heather, 1996-1997. « Some Reflections on Technology and Politics », *Canadian Parliamentary Review* 19, 4 (hiver) p. 14-19.

Meisel, John et Mattew Mendlsohn, 1995. « Meteor? Phoenix? Chameleon? The Decline and Transformation of Party in Canada » dans Huge Thorburn, dir., *Party Politics in Canada*. Scarborough : Prentice Hall.

Mendelsohn, Michael, 1998. « Public Brokerage : Constitutional Reform and the Accommodation of Mass Publics ». Document présenté à la réunion annuelle de la Canadian Political Science Association. Ottawa : juin.

Mendelsohn, Matthew, 1996. « Introducing Deliberative Direct Democracy in Canada : Learning from the American Experience », *American Review of Canada Studies* 26, 3 (automne) p. 449-468.

Morell, Michael E., 1999. « Citizens, Evaluation of Participatory Democratic Procedures : Normative Theory Meets Empirical Science », *Political Research Quarterly*, 52, 2 (juin) p. 293-322.

Mulgan, Goeff, 1998. *Convexity : Responsibility, Freedom, Business and Power in the New Century*. London : Vintage.

Nevitt, Neil, 1996. *The Decline of Deference*. Toronto : Broadview Press.

Norris, Pippa, dir., 1999. *Critical citizens : Global Support for Democratic Governance. Cambridge*, Mass : Harvard University Press.

« Numéro spécial : 1998. Public Ignorance and Democracy », *Critical Review : An Interdisciplinary Journal of Politics and Society* 12, 4 (automne).

Nye, Joseph S., Philip Zelikow et David C. King, dir., 1997. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

Osborne, David et Peter Plastrick, 1997. *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government*. Don Mills : Addison-Wesley Publishing.

« Parliament in the Age of the Internet », 1999. *Parliamentary Affairs*, 52, 3 (juillet). Numéro complet.

Percy-Smith, Janis, 1996. "Downloading Democracy? Information and Communications Technologies in Local Politics", *Policy and Politics* 24, 1, p. 43-56.

Pitkin, Hanna F., 1997. *The Concept of Representation*. Berkley : California University Press.

Putman, Robert, 1995. « Bowling Alone : America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy* 6, p. 65-78.

Resnick, Phil, 1997. *Twenty-first Century Democracy*. Vancouver : University of British Columbia Press.

Rosell, Steven, dir., 1995. *Charging Maps in a World of Rapid Change*. Ottawa : Carleton University Press.

Rowland, Wade, 1997. *The Spirit of the Web : The Age of Information from Telegraph to Internet*. Toronto : Sommerville House Books.

Schumpeter, Joseph, 1996. *Capitalism Socialism and Democracy*. New York : Harper and Row.

Seidle, F. Leslie et Louis Massicote, dir., 1999. *Taking Stock of 150 Years of Responsible Government in Canada*. Ottawa : Canadian Study of Parliament Group.

Seidle, F. Leslie, 1994. « The Angry Citizenry : Examining Representation and Responsiveness in Government », Policy Options 15, 6, p.75-80.

Snellen, I. Th. M. et W.B.H.J. vande Donk, dir., 1998. *Public Administration in an Information Age*. Amsterdam : IOS Press.

Street, John, 1997. « Remote Control : Politics, Democracy and ' Electronic Democracy ' », *European Journal of Communication* 12, 1 (mars) p. 27-42.

1999. Sustaining Growth, *Human Development and Social Cohesion in the Global World*. Une mise à jour d'une recherche préparée par Policy Research Initiative. Ottawa : février. « Rekindling Hope and Investing in the Future ».

Tapscott, Don, 1997. *Growing Up Digital : The Rise of the Net Generation*. Toronto : McGraw-Hil.

Thomas, Paul G., 2000. « Change, Governance and Public management : Driving Forces and Missing Links ». Ottawa : Public Policy Forum.

Webster Frank, 1995. *Theories of the Information Society*. London : Routledge.

Zussman, David, 1997. « Do Citizens Trust Their Government? », *Canadian Public Adminsitration* 40, 2 (été) p. 234-254.

LES RÔLES DU GOUVERNEMENT DANS LA GOUVERNANCE

Vincent Lemieux
Département de science politique
Université Laval (Québec)

CENTRE CANADIEN DE GESTION

Introduction

Le but ultime de ce rapport est de suggérer un certain nombre de recherches qui pourraient être entreprises pour améliorer nos connaissances sur les rôles du gouvernement dans cette nouvelle forme de gouverne qui est désignée par le terme de « gouvernance ». Comme le précise le mandat qui nous a été confié, ces recherches doivent découler des lacunes tenant à l'état de nos connaissances sur le rôle changeant du gouvernement dans la gouvernance.

Dans une première partie, nous définirons les concepts de gouverne, de gouvernance et de gouvernement, tels que nous les utiliserons dans ce rapport. Nous proposerons aussi, en premier lieu, les caractéristiques propres aux acteurs gouvernementaux dans les processus de gouverne et plus spécifiquement de gouvernance.

La deuxième partie présentera quatre modèles explicatifs qui donnent des images différentes du rôle des acteurs gouvernementaux dans la gouvernance. Selon les modèles, ce rôle est défini comme celui d'un « instrument », d'un « acteur parmi d'autres », d'un « utilisateur de symboles », ou d'un « entrepreneur ».

Dans une troisième partie, ces modèles seront confrontés à des processus concrets de gouvernance, tels qu'ils ont été étudiés par des spécialistes des politiques publiques au Canada et dans d'autres pays.

Les résultats de nos analyses seront mis en relation, dans une quatrième partie, avec les modèles et avec les caractéristiques des acteurs gouvernementaux telles qu'elles auront été établies dans la première partie. Nous en tirerons des considérations sur les rôles du gouvernement dans la gouvernance et sur les caractéristiques des politiques publiques qui sont reliées aux variations observées dans ces rôles.

La dernière partie suggérera au Centre canadien de gestion des recherches susceptibles d'éclairer les zones d'ombre constatées dans le rapport.

I. Gouverne, gouvernance et gouvernement

Les trois concepts de gouverne, de gouvernance et de gouvernement sont au centre de ce rapport. Il s'agit en effet de définir les rôles du gouvernement dans cette forme particulière de gouverne qu'est la « gouvernance ». Le concept de « gouverne » est le plus général des trois, et c'est pourquoi nous le définirons en premier lieu.

La gouverne

Notre définition de la gouverne est proche de celle de Kooiman (1993 :2), qui écrit :

> « In terms of working definitions : by governing we mean all those activities of social, political and administrative actors that can be seen as purposeful efforts to guide, steer, control or manage (sectors or facets of) societies ».

Pour définir la « gouverne », nous parlerons plus généralement de processus de régulation de situations problématiques au sein d'une collectivité en ajoutant que, comme l'indique Kooiman, des acteurs sociaux, politiques et administratifs peuvent participer à ces processus. On peut considérer les processus de régulation comme des politiques publiques, et y distinguer les sous-processus d'émergence, de formulation et de mise en œuvre.

Les concepts de gouverne ainsi d'ailleurs que ceux de gouvernance et de gouvernement peuvent être étendus à la régulation des collectivités autres que politiques. Ainsi on parle de gouverne d'un hôpital, d'une université, d'une entreprise, etc. Toutefois, nous nous tiendrons dans ce rapport qu'à la gouverne des collectivités politiques.

La gouvernance

Il règne encore beaucoup de confusion autour du concept de gouvernance. Deux points font un certain consensus : la gouvernance est une nouvelle forme de gouverne, et le rôle du gouvernement n'y est pas le même que dans les anciennes formes de gouverne.

Rhodes (1996) et Stoker (1998), parmi d'autres, ont tenté de cerner les caractéristiques de la gouvernance. Certaines d'entre elles apparaissent circonstancielles, comme par exemple le rapport entre la gouvernance et l'État minimal ou encore le nouveau management public. D'autres sont contestables, dont en particulier la présomption que la gouvernance serait une forme de gouverne supérieure aux formes plus traditionnelles. Nous n'adopterons pas cette vue normative. Pour nous la gouvernance est une forme particulière de gouverne, qui n'est pas nécessairement supérieure à d'autres formes.

Stoker et Rhodes insistent sur une caractéristique qui nous semble plus spécifique. La gouvernance serait le fait de réseaux auto-organisés d'acteurs du secteur privé et du secteur public, incluant les acteurs gouvernementaux, sans que ceux-ci n'occupent la position centrale qu'ils occupaient dans des formes plus traditionnelles de gouverne.

La gouvernance ainsi définie désigne des phénomènes observés depuis quelques décennies par les spécialistes des réseaux de politique publique, et qui ont été considérés plus récemment comme des phénomènes de gouvernance. Le terme est récent mais les phénomènes qu'il recouvre le sont beaucoup moins.

Dans la suite du rapport nous adopterons le terme de gouvernance pour désigner les processus de gouverne qui seront étudiés, même s'ils ne correspondent pas toujours à la définition qui vient d'être donnée.

Depuis les années 1980, en particulier, les réseaux de politique publique ont donné lieu à de nombreux travaux dont les résultats nous éclairent sur les caractéristiques de la gouvernance. Les quatre points suivants nous apparaissent tout particulièrement significatifs.

1) La composition des réseaux de politique publique varie selon les secteurs d'activités concernés. Cette composition n'est pas la même selon qu'il s'agit d'une politique financière, d'une politique de santé, d'une politique environnementale, d'une politique culturelle, etc. Toutefois, si les acteurs administratifs et les groupes d'intérêts ne sont pas les mêmes d'une politique à l'autre, les acteurs gouvernementaux, eux, sont présents dans toutes les politiques, ce qui n'est pas suffisamment souligné dans les travaux qui ont porté sur les réseaux de politique publique.

2) Il arrive que plus d'un réseau intervienne dans le déroulement d'une politique publique, ce qui a été noté entre autres par Sabatier et Jenkins-Smith (1993) dans leur ouvrage sur les coalitions « plaidantes ».

3) Lorsqu'un seul réseau intervient dans un secteur donné d'activité, la composition de ce réseau n'est pas nécessairement la même d'une politique publique à l'autre. Par exemple, les centrales syndicales pourront faire partie d'un réseau dans certaines politiques en matière de santé, et ne pas intervenir dans d'autres politiques. Les spécialistes des réseaux de politique publique distinguent à cet égard les communautés faites d'un petit nombre d'acteurs, liés entre eux de façon stable, et les réseaux thématiques, variables d'une politique à l'autre, qui comprennent d'autres acteurs que ceux de la communauté (sur ce point, voir en particulier Rhodes et Marsh, 1995).

4) Les réseaux de politique publique, dont Rhodes et Stoker disent qu'ils sont auto-organisés, comprennent des acteurs qui ont des relations de coopération entre eux, mais non sans qu'il subsiste des éléments de conflit, comme c'est généralement le cas dans toutes les coalitions. Ainsi des groupes environnementaux dans un réseau n'auront pas tous les mêmes positions, ou encore deux administrations impliquées dans une politique de développement économique seront divisées sur certains points, même si elles font partie du même réseau.

Le gouvernement

Dans ce rapport nous désignerons par les termes de gouvernement, ou d'acteurs gouvernementaux, les élus et leur entourage qui occupent les postes d'autorité suprême dans une société. Concrètement il s'agit dans le système politique canadien du Conseil des ministres, des organismes centraux – le Bureau du Conseil privé et le Conseil du Trésor – ainsi que de l'entourage politique du premier ministre et des ministres, y compris les élus de leur parti.

Nous traiterons donc du gouvernement et non de l'État, en considérant les administrations et les organismes autonomes comme des acteurs administratifs plutôt que gouvernementaux. Nous exclurons aussi du gouvernement les parlementaires des partis d'opposition.

Comme nous l'avons déjà signalé, les acteurs gouvernementaux, au sens où nous les entendons, ont cette caractéristique de faire partie de tous les processus de gouverne, même si la place qu'ils occupent dans la gouvernance est moins importante que celle qu'ils occupaient dans les processus plus traditionnels de gouverne. À cette caractéristique sont rattachés un certain nombre d'avantages. D'un point de vue normatif, selon les principes de la gouverne démocratique des collectivités, trois avantages du gouvernement sont généralement soulignés.

1) Les acteurs gouvernementaux, assistés en cela par les parlementaires de leurs partis, sont les plus représentatifs de l'ensemble de la collectivité et auraient pour cela une légitimité plus grande que celle des autres acteurs qui participent aux processus de gouvernance. Cette légitimité est cependant variable d'un gouvernement à l'autre, et elle est également variable à l'intérieur du mandat d'un gouvernement donné. Si des sondages d'opinion publique ou d'autres signaux indiquent une baisse importante de popularité d'un gouvernement, sa représentativité et sa légitimité effectives seront réduites et il perdra ainsi un de ses principaux atouts de pouvoir.

2) La conséquence principale de la légitimité supérieure du gouvernement, par rapport aux autres acteurs politiques, est le fait qu'il a le dernier mot dans les processus de gouvernance par lesquels sont produites les politiques publiques. Autrement dit, le gouvernement dispose de l'autorité suprême, il est autorisé à prendre les décisions finales que ce soit dans l'émergence, dans la formulation ou dans la mise en œuvre des politiques publiques, à moins qu'il ait délégué cette autorité à d'autres acteurs. Même là le gouvernement peut revenir sur des décisions prises par ces acteurs.

3) Le fait que les acteurs gouvernementaux soient les seuls à participer à tous les processus de gouvernance leur permettrait de veiller à la coordination des politiques publiques et à leur cohérence. Il s'agit d'une tâche complexe étant donné le grand nombre de politiques publiques, et les multiples facettes du déroulement de chacune d'entre elles. Il demeure que seul le gouvernement peut accomplir cette tâche, ou du moins en prendre charge, même s'il est assisté par d'autres acteurs.

Ces principes sont aujourd'hui contestés par ceux qui prétendent que des groupes d'intérêt public en matière de santé, d'environnement, de développement économique, d'aide internationale, etc., ont dans leur domaine une légitimité aussi grande, sinon plus grande, que le gouvernement. Ces principes sont aussi contestés par ceux qui doutent que le gouvernement ait toujours le dernier mot ou qu'il exerce vraiment la capacité qu'il a de coordonner les politiques publiques.

Il y a là un domaine de recherche fascinant, mais qui déborde l'objet de ce rapport. L'examen qui sera fait, dans les deux parties suivantes, d'un certain nombre de modèles et de quelques processus concrets de gouvernance permettra cependant de faire quelques constats qui pourraient alimenter le débat.

En conclusion de cette première partie, nous proposerions de définir ainsi – les uns par rapport aux autres – les termes de gouverne, de gouvernance et de gouvernement, qui ont fait l'objet de nos réflexions.

La *gouverne,* ce sont des processus par lesquels des acteurs politiques, administratifs ou sociaux cherchent à apporter des solutions à des problèmes qui concernent une société. Traditionnellement, le rôle du gouvernement est considéré comme central dans ces processus.

La *gouvernance,* ce sont des processus de gouverne par des réseaux de politique publique, comprenant des acteurs du secteur public et du secteur privé. Le gouvernement est un de ces acteurs, mais il ne joue pas nécessairement un rôle central.

Le *gouvernement* se réfère aux élus (et leur entourage) qui occupent les postes d'autorité suprême dans une société.

II. Le rôle du gouvernement : des modèles en compétition

Les avantages institutionnels qui viennent d'être présentés sont de nature normative. Ils découlent de principes visant à assurer le fonctionnement démocratique des collectivités. Comme nous venons de le noter, ces principes sont contestables. Dans les faits, le gouvernement n'a pas nécessairement les trois avantages institutionnels qu'on lui reconnaît. Son action peut apparaître comme plus ou moins légitime. Il a le dernier mot, mais il lui est parfois soufflé à l'oreille par d'autres acteurs. Et il arrive que la cohérence qu'il cherche à établir entre les politiques soit insuffisante.

Des auteurs qui ont observé l'action des gouvernements dans les politiques publiques ont proposé différents modèles de cette action et de celle des autres acteurs. Nous en présenterons quatre, tirés d'un article de Dunleavy (1990) sur l'affaire Wesland, en 1985-1986. Cette affaire provoqua une crise importante à l'intérieur du gouvernement britannique, dirigé alors par

Margaret Thatcher.

Après avoir rappelé dans le détail le déroulement de la crise, Dunleavy l'interprète au moyen de quatre modèles dont il compare la valeur explicative. Ces modèles peuvent être vus comme des représentations diverses du processus de gouvernance et du rôle des acteurs gouvernementaux dans ce processus.

Le *premier modèle* est inspiré de l'ouvrage classique d'Allison (1971) sur la crise des missiles de Cuba, et des développements ultérieurs qui ont été apportés au modèle (Allison et Szanton, 1976). Ce modèle, qui combine celui des « organisations bureaucratiques en compétition » et celui des « leaders politiques en action », a été désigné par Allison comme un modèle de « politique bureaucratique ». Dunleavy en parle comme d'un modèle de la politique gouvernementale. Le modèle met surtout en scène les acteurs gouvernementaux et les acteurs administratifs. Selon Allison, ces acteurs participent à des processus complexes, où rien n'est décidé au cours de rondes successives. Les acteurs défendent les intérêts et les procédures des organisations auxquelles ils appartiennent, mais ils ont aussi des intérêts personnels, qui inspirent les positions qu'ils adoptent. Leur habileté à utiliser les ressources dont ils disposent et les arguments qu'ils font valoir comptent pour beaucoup dans les résultats atteints. Cette habileté se manifeste en particulier dans les négociations auxquelles ils participent et dans les alliances ou contre-alliances qu'ils réussissent à former ou auxquelles ils se joignent.

Comme le note Dunleavy, il s'agit là d'une vue pluraliste du jeu politique. Il n'y a pas d'acteur dominant, ou même d'acteur qui donne une direction au processus. Les résultats atteints sont indéterminés et dépendent de facteurs contingents, propres à la situation.

Les acteurs gouvernementaux sont toujours présents dans les processus de gouvernance, ce qu'on retrouvera d'ailleurs dans les trois autres modèles, mais là s'arrête l'avantage du gouvernement. Dans le modèle d'Allison, la plus grande légitimité du gouvernement n'est pas prise en compte non plus que sa capacité d'avoir le dernier mot, et son incapacité à assurer la cohérence interne des politiques auxquelles il participe laisse supposer qu'il est également incapable d'assurer leur cohérence externe.

Notons dès maintenant deux limites de ce modèle, selon la définition que nous avons adoptée de la gouvernance. D'abord, les acteurs du secteur privé n'y sont pas inclus, même si rien n'empêche de le faire en les considérant comme des organisations bureaucratiques comme les autres. Ensuite, tout se passe comme si les processus de gouvernance étaient assimilés à des situations de crise. On peut se demander s'il en est bien ainsi et si certains des traits caractéristiques du modèle d'Allison se retrouvent dans des situations autres que de crise.

Le *deuxième modèle* conçoit le gouvernement comme un « instrument », selon le schéma marxiste (voir à ce sujet, Miliband, 1969). Il diffère en plusieurs points du modèle précédent. Non seulement les acteurs privés sont inclus dans le modèle, mais certains d'entre eux, dont les entreprises, sont les acteurs *dominants* du processus de gouvernance. Le modèle marxiste cherche aussi à expliquer les divisions qui existent à l'intérieur de l'ensemble des acteurs économiques par la notion de fraction de classe. Dans le cas de l'affaire Westland comme dans d'autres cas, la division existe entre les grandes entreprises internationales et des entreprises nationales ou régionales. On retrouve ces entreprises dans des réseaux différents, en alliance avec des acteurs gouvernementaux ou administratifs, par rapport auxquels elles sont en position de dominance.

À la différence du *premier modèle*, de nature pluraliste, le gouvernement apparaît donc dans le modèle marxiste comme l'instrument des intérêts économiques dominants, et en particulier des grandes entreprises. C'est le gouvernement qui a le dernier mot, mais ses positions sont influencées par les acteurs les plus puissants du secteur privé. La plus grande légitimité des acteurs gouvernementaux n'est pas prise en compte, sinon comme un moyen de donner plus d'autorité à des positions décidées par d'autres. Quant à la coordination entre les politiques que doivent assurer les acteurs gouvernementaux, il ne faut pas y compter, étant donné que le gouvernement ne fait qu'entériner des pressions venant d'autres acteurs.

Le *troisième modèle* est celui de l'entrepreneur en politiques publiques. Il est bien différent du modèle précédent. Un peu comme les entrepreneurs dans le secteur privé, les entrepreneurs en politiques publiques donnent du leadership aux organisations auxquelles ils appartiennent et cherchent ainsi à augmenter leur prestige et leur pouvoir personnel (Frohlich, Oppenheimer et Young, 1971). Les entrepreneurs sont généralement des acteurs gouvernementaux, mais il arrive parfois que ce soit des acteurs administratifs ou même des leaders de groupes d'intérêts. On trouve une version particulière de ce modèle dans l'ouvrage de Kingdon (1995), où les entrepreneurs relient des courants dont le couplage est nécessaire pour qu'émerge et soit formulée une politique publique. Une version plus normative et plus volontariste se retrouve dans l'ouvrage d'Osborne et Gaebler (1992) sur la réinvention du gouvernement, dont le sous-titre est « How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector ». Cet ouvrage propose dix principes dont doit s'inspirer l'entrepreneur pour réinventer l'art de gouverner. À la différence du modèle plus général de l'entrepreneur en politiques publiques, le modèle d'Osborne et Gaebler mise surtout sur les acteurs gouvernementaux et administratifs pour assurer le leadership dans la gouvernance.

Dans le modèle de l'entrepreneur en politiques publiques et plus particulièrement dans la version d'Osborne et Gaebler, les avantages spécifiques du gouvernement dans la gouvernance sont signalés implicitement, et parfois explicitement. Les acteurs gouvernementaux assistés des acteurs administratifs sont les plus susceptibles d'agir comme des entrepreneurs, parce qu'ils sont mêlés à toutes les politiques publiques : parce qu'ils voient là un moyen d'asseoir leur légitimité, puisque de toute façon ils auront à dire le dernier mot; et parce que le leadership consiste à

coordonner ce qui ne le serait pas autrement. Comme on le voit, il s'agit d'une conception du rôle du gouvernement qui est très différente de celle des deux premiers modèles.

Le *quatrième modèle* est le plus proche du précédent. C'est celui du caractère symbolique de la politique. Il a d'abord été formulé par Edelman (1964), avant d'être repris et développé par d'autres auteurs, dont Elder et Cobb (1983). Ce modèle est centré comme le précédent sur les leaders gouvernementaux, mais ils sont vus comme des utilisateurs de symboles plutôt que comme des entrepreneurs en politiques publiques. Les leaders, étant donné les postes de direction qu'ils occupent, ont une grande capacité potentielle de provoquer des sentiments très émotifs dans la population, soit en la rassurant soit en la menaçant. Pour que le système politique apparaisse légitime les leaders doivent donner l'impression qu'ils contrôlent l'appareil étatique. Pour leur part, les médias cherchent à donner une représentation personnalisée de l'appareil et de ses politiques, qui permette de simplifier des phénomènes qui autrement paraissent très compliqués.

Dunleavy note que ce modèle est difficilement mis en pratique. Le modèle a cependant le mérite d'insister sur un aspect négligé par les autres modèles, soit la nature symbolique de l'action politique. Cette action est ainsi rendue accessible à des publics qui autrement n'y comprendraient pas grand-chose. Comme dans le modèle précédent, les acteurs gouvernementaux cherchent à asseoir leur légitimité, mais par l'utilisation des symboles plutôt que par des actions concrètes. Les acteurs dominants sont limités aux principaux dirigeants élus, alors que le modèle de l'entrepreneur en politiques publiques est plus ouvert à cet égard. Quant aux avantages institutionnels des acteurs gouvernementaux qui résident dans leur capacité d'avoir le dernier mot et de coordonner les politiques publiques, ils apparaissent plus incertains dans le modèle du caractère symbolique de la politique que dans le modèle de l'entrepreneur en politiques publiques.

Dans l'ensemble, c'est le modèle de l'entrepreneur en politiques publiques qui fait la part la plus importante au rôle du gouvernement dans la gouverne, suivi du modèle du caractère symbolique de la politique, du modèle de la politique gouvernementale et du modèle marxiste du gouvernement comme instrument. Mais qu'en est-il dans les faits? Nous allons chercher à répondre à cette question en recensant un certain nombre d'études empiriques qui ont porté sur la gouvernance par des réseaux de politique publique ailleurs qu'au Canada d'abord, et au Canada ensuite.

III. Les modèles confrontés à des cas concrets de gouvernance

Nous n'avons pas la prétention de faire un recensement exhaustif des études empiriques sur les processus de gouvernance où des réseaux de politique publique ont été à l'œuvre. Nous cherchons plutôt à présenter une certaine variété de cas, pris dans des secteurs différents de politiques publiques et dans des systèmes politiques différents, dont le système canadien.

Au terme de cette troisième partie, nous ferons le bilan de la conformité des cas étudiés aux modèles qui viennent d'être présentés.

Les cas non-canadiens

Nous commencerons par traiter des cas non-canadiens avant de passer aux cas canadiens. Dans chacun des deux sous-ensembles nous avons retenu six cas, pour un total de douze cas.

La politique de l'énergie nucléaire aux Pays-Bas

Zijlstra (1979) a traité de façon originale de la politique de l'énergie nucléaire aux Pays-Bas, qu'il a étudiée sur une longue période. Il s'est intéressé tout particulièrement à l'échange d'information entre les acteurs faisant partie du réseau concernant cette politique publique. Ce réseau comprend des acteurs gouvernementaux, à la tête de trois ministères différents, le parlement, plusieurs acteurs administratifs et plusieurs acteurs du secteur privé.

Zijlstra montre que l'échange d'information entre ces acteurs n'est pas toujours symétrique. Dans certaines relations un des acteurs reçoit plus d'information de l'autre acteur qu'il en donne, et dispose ainsi d'un avantage stratégique sur l'autre.

Il ressort des analyses de Zijlstra que le réseau a un caractère pluraliste. Des acteurs du secteur privé y tiennent une place aussi importante sinon plus importante que les acteurs gouvernementaux et administratifs, qui ne sont pas pour autant des instruments pour les acteurs du secteur privé. Le caractère très technique de l'énergie nucléaire explique en bonne partie cette situation.

Le rôle du gouvernement dans cette politique correspond assez bien au premier modèle de Dunleavy, celui d'un acteur parmi d'autres dans un réseau de pouvoir pluraliste.

Une politique de l'enseignement secondaire en Écosse

Dans un article où il discute longuement des réseaux de politique publique, Raab (1992) illustre certains de ses propos par une brève étude de cas qui traite des politiques de réforme de l'enseignement secondaire en Écosse. Dans les réseaux concernant ces politiques on retrouve des acteurs gouvernementaux, des acteurs administratifs et des acteurs privés, dont des associations de professeurs et de parents.

Raab montre que le rôle du gouvernement varie selon le parti qui le dirige. Du temps des

travaillistes le gouvernement était surtout un arbitre entre les différents groupes d'intérêts du secteur privé. Avec l'arrivée du gouvernement Thatcher, les acteurs gouvernementaux se comportent comme des entrepreneurs qui transforment les relations entre les acteurs du réseau, insistent sur la nécessité d'évaluer le système de l'enseignement secondaire et diminuent l'autonomie des groupes professionnels.

Si le rôle du gouvernement conservateur correspond au troisième modèle de Dunleavy, celui de l'entrepreneur, le rôle des acteurs gouvernementaux du temps des travaillistes échappe aux quatre modèles de cet auteur. Le gouvernement n'est ni un acteur parmi d'autres, ni un instrument, ni un entrepreneur, ni un manipulateur de symboles, mais un arbitre. Il y aurait donc lieu de formuler un cinquième modèle, à supposer que l'action du gouvernement travailliste ne soit pas un cas exceptionnel.

Deux politiques dans le secteur chimique et dans le secteur des télécommunications en Allemagne

Schneider (1992) a étudié de façon comparative deux réseaux de politique publique en Allemagne, un premier qui s'occupe du contrôle des produits chimiques, et un deuxième qui s'intéresse à des réformes institutionnelles dans le domaine des télécommunications.

Les deux principaux acteurs dans le premier réseau sont les acteurs gouvernementaux ainsi que le parlement, et des acteurs privés reliés à l'industrie chimique. Schneider, qui distingue dans son article les réseaux corporatistes, les réseaux pluralistes et les réseaux clientélistes, estime que le réseau de contrôle des produits chimiques est de nature corporatiste, aussi bien dans l'émergence des politiques que dans leur formulation. L'Association des producteurs dans le secteur de la chimie est d'autant plus puissante qu'elle monopolise la représentation des intérêts privés. Quant au rôle du gouvernement il est double. Il est à certains égards un instrument entre les mains de l'Association des producteurs, dont il dépend pour ce qui est des informations techniques qui lui sont inaccessibles. Mais il est aussi un arbitre qui a le pouvoir d'établir des normes et des règlements qui contraignent l'industrie chimique.

La situation est très différente dans le secteur des télécommunications. Le réseau de politique publique aurait un caractère pluraliste et clientéliste à la fois. Les principaux acteurs du réseau sont les entreprises privées ainsi qu'un organisme autonome, créé par le gouvernement. Il y a aussi un organisme consultatif comprenant des élus, le ministre des finances ainsi que des employés et des associations d'autres ministères. Les acteurs gouvernementaux jouent un rôle de surveillance et de tutelle, sans prendre une part active dans le déroulement des politiques.

Ce cas illustre assez bien les situations où le gouvernement ne joue pas un rôle important dans la gouvernance, sans pour autant être tout à fait absent, puisqu'il délègue et surveille en plus d'avoir la capacité de modifier la composition du réseau. On pourrait parler d'un rôle de

supervision, nouveau lui aussi, comme le rôle d'arbitrage, par rapport aux quatre modèles de Dunleavy.

Une politique de santé en Grande-Bretagne et aux États-Unis

Smith (1993) a étudié sur une longue période les politiques de santé en Grande-Bretagne et aux États-Unis.

En Grande-Bretagne les principaux acteurs des réseaux de politique publique sont le ministre de la Santé, le ministère qu'il dirige et les groupes de médecins. Au moment de la création du National Health Service, dans les années 1940, le gouvernement et les médecins font partie d'un réseau pluraliste qui rend la prise de décisions possible, élimine des problèmes qui ne conviennent pas aux acteurs dominants, réduit le nombre de revendications et augmente l'autonomie du gouvernement et des médecins.

L'arrivée du gouvernement Thatcher à la fin des années 1970 a le même effet que dans le domaine de l'enseignement secondaire. D'un acteur parmi d'autres dans un réseau pluraliste, le gouvernement devient un entrepreneur, qui impose ses contraintes aux médecins.

Les différences entre le système politique américain et le système britannique font que les élus du Congrès tiennent une place beaucoup plus importante dans les réseaux de politique publique en santé que les membres de la Chambre des Communes en Grande-Bretagne. Le Président a un pouvoir d'initiative, mais il est toujours susceptible de se buter au veto des médecins, des compagnies privées d'assurance et du Congrès. Il arrive que le Président joue un rôle d'entrepreneur, qui réussit à l'occasion, mais le plus souvent il est un acteur parmi d'autres dans un réseau pluraliste de gouverne.

Des politiques agro-environnementales au Danemark et en Suède

Daugberg (1998) a comparé des politiques agro-environnementales au Danemark et en Suède, pour montrer que le rôle du gouvernement était différent dans les deux pays.

Au Danemark le réseau de politique publique en matière agricole est très intégré. Il est centré autour du ministère de l'Agriculture et comprend un conseil de l'agriculture, regroupant les différentes associations agricoles. Le ministère et le conseil ont des liens avec d'autres acteurs administratifs et privés. Quand l'Agence de protection environnementale propose et obtient que des mesures soient prises pour combattre les nitrates, elle se bute au réseau des organisations agricoles et de leurs alliés, qui dispose de plus d'information technique que l'Agence. Les acteurs gouvernementaux et administratifs du domaine de l'agriculture imposent finalement leur arbitrage.

Il en résulte une politique compliquée, dont les objectifs sont imprécis et les échéances peu réalistes, ce qui convient assez bien aux intérêts des membres du réseau des organisations agricoles.

En Suède, un réseau des organisations environnementales se forme à partir des années 1960. Il est appuyé par le parti gouvernemental (le Parti social-démocrate) ainsi que par le Parti du centre. Des organisations coopératives et patronales ainsi que des organisations de consommateurs se joignent au réseau. Si bien que des mesures de protection de l'environnement sont formulées au cours des années 1970 et après. Le réseau concurrent des organisations agricoles ne parvient pas à s'opposer aussi efficacement qu'au Danemark à ces mesures.

On peut considérer que les acteurs gouvernementaux en Suède jouent un rôle d'entrepreneur et d'arbitre, alors qu'au Danemark ils ne jouent qu'un rôle d'arbitre.

Des politiques concernant les trains à haute vitesse en France et en Allemagne

Dunn et Perl (1994) ont comparé des réseaux qui, en France et en Allemagne, ont participé à des politiques concernant les trains à grande vitesse. En France le réseau qui est à l'origine du projet de créer des trains à grande vitesse (TGV), au début des années 1970, est restreint. C'est le gouvernement qui est l'instigateur du projet, avec les experts qui le conseillent. La Société nationale des chemins de fer (SNCF) adhère au projet. Par contre des précautions sont prises pour que les entreprises industrielles et les groupes environnementaux qui auraient pu s'opposer au projet ne puissent participer au débat. Peu d'information est donnée sur le projet, jusqu'au moment où il est trop avancé pour être remis en cause.

Les acteurs gouvernementaux sont des entrepreneurs, même si c'est dans un sens différent de ce que proposent Osborne et Gaebler. Il semble que cette situation est fréquente dans les politiques publiques qui sont produites en France.

Il en va autrement en Allemagne, où deux projets de trains à grande vitesse sont développés. Le premier projet prévoit que les trains circulent sur des voies qui servent aussi aux trains de marchandise. De nombreux acteurs gouvernementaux, administratifs et privés, reliés en un réseau, participent au débat, dont des acteurs du palier des États fédérés (les landers). Les acteurs gouvernementaux sont donc des acteurs comme les autres dans un réseau pluraliste.

Le deuxième réseau comprend d'autres acteurs gouvernementaux, administratifs et privés. Il s'agit de créer des trains plus rapides, selon la technique de la lévitation magnétique. Les acteurs gouvernementaux et administratifs du ministère de la Science et de la Technologie sont à l'origine du processus, mais le Chancelier et le cabinet, au palier fédéral, interviennent pour créer un réseau permettant la concertation entre les acteurs gouvernementaux, administratifs et privés.

Les acteurs gouvernementaux agissent comme des entrepreneurs au début du processus, puis comme des arbitres dans la suite.

Les cas canadiens

Parmi les six cas que nous avons retenus, certains concernent des politiques fédérales, d'autres des politiques provinciales et d'autres des politiques qui concernent le palier fédéral et le palier provincial. Certains secteurs de politiques sont les mêmes que dans les cas non-canadiens, ce qui nous permettra de comparer le rôle des gouvernements au Canada et ailleurs qu'au Canada.

Deux politiques environnementales au palier fédéral

L'article de Harrison et Hoberg (1991), sur la mise à l'agenda de politiques concernant les substances toxiques que sont la dioxine et le radon, est intéressant à plusieurs égards. C'est une des rares études à porter sur l'étape de la mise à l'agenda, elle touche à deux politiques différentes bien que reliées entre elles, et elle compare la situation au Canada avec celle des États-Unis.

Même si les auteurs ne traitent pas des réseaux de politique publique, ils notent dans le cas de la dioxine l'alliance en Colombie-Britannique entre Greenpeace, d'autres groupes environnementaux et des experts, dont des juristes. Du côté des acteurs gouvernementaux et administratifs, les ministères fédéraux des Pêches et des Océans, de l'Environnement, et de la Santé et du Bien-Être contribuent, par leurs analyses sur la présence de dioxine dans certains produits et chez des poissons, à la mise à l'agenda du problème. Dans le cas du radon, c'est le ministère de la Santé et du Bien-Être qui intervient le plus. Dans les deux cas, les entreprises concernées se montrent plutôt coopératives, ce qui s'explique en partie, selon les auteurs, par les préoccupations environnementales qui sont présentes dans l'opinion publique.

Les auteurs montrent qu'aux États-Unis le Congrès prend une part active dans la mise à l'agenda, alors qu'au Canada le rôle de la Chambre des communes est négligeable.

C'est évidemment le gouvernement qui décide finalement de mettre à l'agenda des mesures visant à réduire la nuisance des deux substances toxiques. Bien que les deux auteurs ne font guère la distinction entre les acteurs gouvernementaux et les acteurs administratifs, on peut déduire de leurs analyses que le gouvernement fédéral, par la voie des ministères impliqués, a été, selon le modèle pluraliste, un acteur parmi d'autres dans le processus, même s'il a pu jouer à certains moments un rôle d'arbitre.

Les politiques des pêches sur la côte est

Pross et McCorquodale (1990) ont étudié plusieurs politiques dans le secteur des pêches sur la côte est du Canada. Ils ont montré que de nombreux acteurs participaient à ces politiques et que la composition des réseaux thématiques était variable, selon les différents sous-secteurs des politiques (allocation de la ressource, utilisation de la ressource, développement des marchés etc.). On y retrouve de nombreux acteurs gouvernementaux et administratifs au palier fédéral mais aussi au palier des provinces maritimes, des groupes d'intérêts ainsi que des experts et des consultants, des groupes préoccupés du développement local, etc.

À partir de 1977, le ministère des Pêches et Océans et en particulier les acteurs gouvernementaux qui le dirigent prennent une part plus active dans l'élaboration des politiques. Le ministère est désormais séparé de celui de l'Environnement, et le ministre se considère dorénavant comme un entrepreneur et un arbitre, plutôt que comme un simple avocat des pêcheurs. Il est présent dans chacun des réseaux qui correspondent aux sous-secteurs de politiques distingués par les auteurs, ce qui n'est le cas d'aucun des autres participants aux différents réseaux.

Mais quand, au début des années 1980, une crise secoue l'industrie de la pêche, des négociations intergouvernementales sont entreprises avec les provinces. Le ministère des Pêches et Océans n'est qu'un acteur parmi d'autres dans ces négociations.

Ce cas est intéressant, en ce qu'il montre que les acteurs gouvernementaux peuvent jouer selon les circonstances plusieurs des rôles que nous avons distingués. Les acteurs gouvernementaux, assistés des acteurs administratifs sont, dans le cas des pêches, des avocats de groupes d'intérêts, des entrepreneurs et des arbitres, ou encore des acteurs parmi d'autres dans un réseau pluraliste.

Les politiques agro-environnementales en Ontario et au Québec

Montpetit et Coleman (1999) ont comparé les politiques agro-environnementales de l'Ontario et du Québec, pour montrer que les réseaux de politique publique étaient différents dans les deux provinces.

Au Québec deux réseaux sont en compétition, étant donné que la loi autorise le ministère de l'Environnement à participer à la formulation des politiques agro-environnementales. Ce ministère fait partie d'un premier réseau avec des groupes environnementaux, alors que le deuxième réseau est formé du ministère de l'Agriculture et de l'Union des producteurs agricoles, un puissant groupe d'intérêts qui regroupe tous les producteurs agricoles du Québec.

En Ontario, le ministère de l'Environnement n'a pas de compétence à propos des politiques agro-environnementales. Le ministère de l'Agriculture fait partie d'un réseau où se

trouvent aussi les organisations agricoles. Les groupes environnementaux ne participent pas au réseau.

Les auteurs montrent qu'en Ontario les négociations dans le réseau sont centrées sur la résolution des problèmes agro-environnementaux et que des terrains d'entente sont trouvés de façon relativement facile. Les acteurs gouvernementaux sont des acteurs comme les autres dans un réseau qui semble conforme au modèle pluraliste.

Il en va autrement au Québec, où la distribution des coûts et des bénéfices entre les producteurs agricoles et les groupes environnementaux fait l'objet de négociations souvent difficiles entre les participants aux deux réseaux. Les acteurs gouvernementaux sont appelés pour cela à jouer des rôles d'arbitres entre les deux réseaux.

Les politiques de sécurité sociale

Haddow (1990) s'est intéressée aux réseaux actifs dans les politiques publiques de sécurité sociale, au Canada, depuis les années 1950. Il s'agit de vastes réseaux, qui ont varié à travers le temps et qui comprennent des acteurs gouvernementaux, des acteurs administratifs et de nombreux acteurs du secteur socio-communautaire.

Haddow insiste sur le rôle joué par les partis politiques dans l'émergence de ces politiques. La sécurité sociale a souvent été un enjeu important des campagnes électorales fédérales. Les acteurs gouvernementaux, issus des élections, ont joué un rôle d'entrepreneur dans l'émergence des politiques.

Il en va autrement dans la formulation. Même si les acteurs gouvernementaux ne sont pas absents, les acteurs administratifs, dont le ministère des Finances, sont les principaux acteurs depuis le début des années 1980. Les groupes communautaires et les organisations qui les appuient, dont le Conseil du développement social et celui du bien-être, exercent peu d'influence sur le processus. Ils sont pour la plupart dépendants du gouvernement fédéral pour ce qui est de leur financement, et ils n'ont pas des ressources informationnelles aussi importantes que celles des acteurs administratifs.

Dans la formulation, les acteurs gouvernementaux, assistés des acteurs administratifs, jouent des rôles d'entrepreneur et d'arbitre. Ces rôles, où le gouvernement a l'initiative dans les politiques publiques, sont favorisés par le pouvoir restreint dont disposent les acteurs du secteur socio-communautaire.

Les politiques concernant la surfacturation par les médecins

Dans son article sur la question de la surfacturation par les médecins, Tuohy (1988) n'utilise pas l'approche des réseaux de politique publique. Elle montre cependant que les acteurs gouvernementaux et administratifs, soutenus par l'opinion publique et par plusieurs groupes sociaux, s'opposent aux organisations de médecins, dans ce qu'on peut considérer comme deux réseaux distincts de politique publique.

Nous avons retenu son étude parce qu'elle insiste sur le caractère symbolique des politiques publiques. Elle est la seule à le faire dans les études de cas qui ont été présentées jusqu'ici. Tuohy fait la distinction entre l'autonomie entrepreneuriale et l'autonomie clinique des médecins, et montre que si l'interdiction par les gouvernements de la surfacturation restreint l'autonomie entrepreneuriale des médecins elle touche peu à leur autonomie clinique.

Le gouvernement libéral, à Ottawa, en perte de popularité en 1984, s'attaque à la surfacturation par les médecins de l'Ontario. Il apparaît comme un utilisateur de symboles qui veut protéger la population contre les frais supplémentaires imposés par les médecins. Il en est de même du gouvernement libéral de l'Ontario, élu en 1985. L'utilisation des symboles n'empêche pas des négociations avec les médecins, qui visent à fournir à ceux-ci des compensations monétaires en échange de leur abandon de la surfacturation. Les négociations échouent et des mouvements de grève sont déclenchés. L'intervention du Collège des médecins permet de trouver un terrain d'entente. Il n'y aura plus de surfacturation, mais les médecins continuent d'obtenir des montants d'argent supplémentaires par des charges dites « administratives ».

Les gouvernements sont, selon Tuohy, des utilisateurs de symboles, dans les politiques touchant la surfacturation. Mais dans les négociations concrètes avec les médecins ils apparaissent plutôt comme des acteurs parmi d'autres.

La politique de désengorgement des urgences au Québec

Comme Tuohy, Demers et Lemieux (1998) n'utilisent pas explicitement l'approche des réseaux de politique publique pour traiter de la politique de désengorgement des urgences au Québec. Mais il est évident à la lecture de leur texte que cette politique est produite par un vaste réseau fait du ministre de la Santé et des Services sociaux, des fonctionnaires de son ministère, des conseils régionaux de la santé et des services sociaux ainsi que des régies régionales qui leur ont succédé, de deux groupes d'intervention sur les urgences créés par le ministre, des hôpitaux ainsi que de différentes organisations médicales. Le parti d'opposition peut aussi être considéré comme un participant au réseau.

Cette politique, qui s'est déroulée en différentes phases, depuis le début des années 1980, a été étudiée dans les processus d'émergence, de formulation et de mise en œuvre. Il en ressort des images différentes du rôle des acteurs gouvernementaux, selon le processus concerné. Dans l'émergence et la ré-émergence de la politique, suite aux échecs des premières mises en œuvre, le

ministre apparaît comme un acteur central qui joue un rôle d'entrepreneur, en particulier pour porter le problème à l'ordre du jour du gouvernement. Dans les formulations successives de la politique, les acteurs gouvernementaux apparaissent davantage comme des arbitres qui ont le dernier mot au terme de débats et de négociations parfois complexes. Dans la mise en œuvre, le gouvernement n'est plus qu'un acteur parmi d'autres, alors que des acteurs administratifs, les hôpitaux ainsi que les groupes d'intervention sur les urgences créés par le ministre décident en bonne partie du sort des mesures adoptées.

Cette conclusion en rejoint d'autres auxquelles nous sommes arrivés, à propos du rôle différent que joue le gouvernement d'un processus à l'autre du déroulement des politiques publiques.

IV. Les principaux constats découlant des études de cas

Plusieurs constats sur le rôle du gouvernement dans la gouvernance découlent des douze études de cas qui viennent d'être présentées. Nous commencerons par discuter de la pertinence des modèles adoptés pour interpréter le rôle du gouvernement, avant de faire quelques considérations sur les variations dans le rôle du gouvernement selon un certain nombre de dimensions. Il est bien évident que nos constats reposent sur une base limitée d'études de cas. Cette base n'en présente pas moins une variété suffisante pour dégager quelques conclusions significatives.

La pertinence des modèles adoptés

Nous avons retrouvé très fréquemment dans les études de cas deux des rôles du gouvernement, définis dans les modèles de Dunleavy, soit celui d'un acteur parmi d'autres et celui d'un entrepreneur. On le voit bien dans le tableau 1, qui présente les résultats de nos interprétations.

Dans beaucoup de cas le gouvernement joue plus d'un rôle. Cela est dû à des variations dans le temps, ou encore dans les aspects des politiques publiques qui sont considérés.

Le gouvernement joue le rôle d'un acteur parmi d'autres dans huit des douze cas que nous avons présentés, soit dans trois cas non-canadiens et dans cinq cas canadiens. Le rôle d'entrepreneur est joué sept fois, soit dans quatre cas non-canadiens et trois cas canadiens.

Les deux autres rôles définis dans les modèles de Dunleavy ont été retrouvés beaucoup moins souvent. Le rôle d'instrument n'apparaît que deux fois, une fois dans un cas non-canadien et une fois dans un cas canadien. Quant au rôle d'utilisateur de symboles, il apparaît une seule fois, dans un cas canadien, et encore est-ce parce que l'auteure de l'étude de cas a construit sa propre interprétation à partir du modèle d'Edelman. Les auteurs des autres études de cas n'ont pas utilisé de façon aussi explicite un des quatre modèles distingués par Dunleavy.

Le modèle du gouvernement comme utilisateur de symboles apparaît distinct des trois autres, en ce qu'il n'est pas incompatible avec l'un ou l'autre d'entre eux, alors que ces autres modèles sont incompatibles entre eux. Un gouvernement qui utilise des symboles peut agir en pratique comme un acteur parmi d'autres, comme un instrument ou comme un entrepreneur, alors qu'à un moment donné dans le déroulement d'une politique publique, un gouvernement peut difficilement être à la fois un acteur parmi d'autres et un instrument, un acteur parmi d'autres et un arbitre, un instrument et un arbitre.

D'autres modèles

Les quatre modèles de Dunleavy sont insuffisants pour rendre compte de l'action des acteurs gouvernementaux. Un autre rôle, celui d'arbitre, est joué fréquemment, sans qu'on puisse le réduire à l'un ou l'autre des quatre rôles définis par Dunleavy. Dans huit des douze études de cas nous avons constaté ce rôle, quatre fois dans des cas non-canadiens, et quatre fois dans des cas canadiens. C'est donc le rôle le plus fréquent avec celui où le gouvernement est un acteur parmi d'autres.

Nous avons aussi identifié, dans une des études de cas non-canadien, un rôle de surveillant joué par le gouvernement. Ce rôle est joué dans une politique de nature très technique, où le gouvernement délègue ses pouvoirs à un organisme administratif et se limite à le surveiller.

Il est possible que ce rôle soit plus fréquent que ce que révèlent nos études de cas. De même, il est possible que les gouvernements jouent d'autres rôles que ceux qui ont été recensés. On parle souvent du « gouvernement accompagnateur », du « gouvernement catalyseur », etc. pour décrire des rôles qui ne correspondent pas tout à fait à ceux que nous avons retenus. Seul un plus grand nombre d'études de cas, couvrant des secteurs plus variés, permettrait de voir s'il s'agit là de rôles effectivement joués, ou plutôt de rôles encore peu fréquents de la part des gouvernements.

Tableau 1

Les rôles du gouvernement dans douze études de cas non-canadiens et canadiens

CAS NON-CANADIENS	RÔLES DU GOUVERNEMENT
1. Politiques de l'énergie nucléaire aux Pays-Bas	Acteur parmi d'autres
2. Politiques de l'enseignement secondaire en Grande-Bretagne	Entrepreneur ou arbitre
3. Politiques en matière de chimie et de télécommunications en Allemagne	Chimie : instrument ou arbitre Télécommunications : surveillance
4. Politiques de santé	Grande-Bretagne : Acteur parmi d'autres ou entrepreneur États-Unis : Entrepreneur ou acteur parmi d'autres
4. Politiques agro-environnementales	Danemark : Arbitre Suède : Entrepreneur et arbitre
5. Politiques des trains à grande vitesse	France : Entrepreneur Allemagne : Acteur parmi d'autres, entrepreneur ou arbitre
CAS CANADIENS	**RÔLES DU GOUVERNEMENT**
6. Politiques environnementales en Colombie-Britannique	Acteur parmi d'autres
7. Politiques des pêches sur la côte est	Acteur parmi d'autres, instrument, entrepreneur ou arbitre
8. Politiques agro-environnementales	Ontario : Acteur parmi d'autres Québec : Arbitre
9. Politiques de sécurité sociale	Entrepreneur ou arbitre
10. Politiques de surfacturation par les médecins en Ontario	Utilisateur de symboles ou acteur parmi d'autres
11. Politiques de désengorgement des urgences au Québec	Entrepreneur, arbitre ou acteur parmi d'autres

Des rôles différents selon les systèmes politiques

Le tableau révèle des différences entre les rôles joués par les gouvernements d'un système politique à l'autre. Ces différences sont particulièrement intéressantes quand des études comparatives ont été faites entre deux systèmes politiques, à propos d'un même secteur de politiques publiques.

Dans le quatrième cas étudié, celui des politiques de santé, il y a peu de différence significative entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, mais des différences apparaissent en Grande-Bretagne selon le parti qui dirige le gouvernement. Les travaillistes jouent un rôle d'arbitre, alors que les conservateurs du temps de Margaret Thatcher, jouent plutôt un rôle d'entrepreneur. La même différence apparaît entre les partis de gouvernement à propos du deuxième cas, celui des politiques de l'enseignement secondaire.

Il y a trois autres cas d'étude comparative entre des systèmes politiques différents. Dans le cinquième cas, portant sur des politiques agro-environnementales, le gouvernement du Danemark joue un rôle d'arbitre, alors que celui de la Suède joue un rôle d'entrepreneur et d'arbitre. Dans le sixième cas, concernant les trains à grande vitesse, le gouvernement français se comporte, comme un entrepreneur, alors que le gouvernement allemand joue trois rôles différents, selon les projets et leur phase de réalisation. Au Canada, les politiques agro-environnementales, étudiées dans le neuvième cas, révèlent une différence entre le gouvernement de l'Ontario qui apparaît comme un acteur parmi d'autres, et celui du Québec qui joue plutôt un rôle d'arbitre.

Rappelons que même si les nombres sont trop petits pour être significatifs, les gouvernements au Canada apparaissent un peu plus comme des acteurs parmi d'autres et un peu moins comme des entrepreneurs, quand on les compare aux gouvernements des autres pays. Il n'y a pas de différence, par contre, pour ce qui est du rôle d'arbitre.

Les différences selon les secteurs de politiques publiques

La différence entre le Québec et l'Ontario en matière agro-environnementale tient, comme nous l'avons vu, aux règles officielles du jeu qui excluent le ministère de l'Environnement des politiques agricoles en Ontario, alors qu'elles l'incluent au Québec. Le secteur n'est donc pas tout à fait le même, si on considère les acteurs gouvernementaux, administratifs et privés qui y sont impliqués.

Le tableau 1 tend aussi à montrer que dans les secteurs très techniques, où les entreprises ont une expertise que ne possèdent pas les acteurs gouvernementaux et administratifs, le rôle du gouvernement est rarement celui d'un entrepreneur. Il est plutôt celui d'un arbitre, d'un surveillant, d'un acteur parmi d'autres ou même d'un instrument. Il en est ainsi des politiques de l'énergie nucléaire aux Pays-Bas (premier cas), et des politiques en matière de chimie et de télécommunications en Allemagne (troisième cas), et à certains égards des politiques

environnementales contre la dioxine et le radon au Canada (septième cas). On pourrait s'étonner qu'il n'en soit pas ainsi dans les politiques des trains à grande vitesse en France et en Allemagne (sixième cas), mais il faut se rappeler que dans les deux pays et surtout en France il existe des organismes autonomes importants (la SNCF en particulier) qui apportent aux acteurs gouvernementaux une grande expertise.

Dans les secteurs de politiques sociales comme l'enseignement, la santé et la sécurité sociale, il arrive plus souvent que les acteurs gouvernementaux, assistés des acteurs administratifs, jouent des rôles d'entrepreneur ou d'arbitre.

Les différences selon les processus

La plupart des auteurs des études de cas que nous avons utilisées ne se sont pas intéressés à tous les processus selon lesquels se déroulent les politiques publiques. Si on reprend la distinction commode entre l'émergence, la formulation et la mise en œuvre des politiques, on constate que beaucoup d'auteurs se sont concentrés sur la formulation, sans traiter de l'émergence et de la mise en œuvre.

Lorsque la distinction est faite implicitement ou explicitement entre les trois processus, ou deux d'entre eux, on constate généralement que le gouvernement joue des rôles différents d'un processus à l'autre. Il en est ainsi dans les politiques agro-environnementales en Suède, où le gouvernement joue successivement un rôle d'entrepreneur et d'arbitre, et dans la deuxième des politiques concernant les trains à grande vitesse en Allemagne, où la succession des rôles est la même qu'en Suède.

Des cas canadiens révèlent eux aussi des différences d'un processus à l'autre. Dans les politiques de sécurité sociale, le gouvernement agit comme un entrepreneur dans l'émergence et comme un arbitre dans la formulation. Il en est de même dans la politique québécoise de désengorgement des urgences, où la mise en œuvre montre que les acteurs gouvernementaux ne sont plus que des acteurs comme les autres.

On peut se demander s'il n'en est pas ainsi dans beaucoup de politiques publiques. Le gouvernement commence souvent par être un entrepreneur dans l'émergence, il devient un arbitre dans la formulation, et il n'est plus qu'un acteur parmi d'autres dans la mise en œuvre.

V. Les recherches à entreprendre

Pour faire suite aux questions qui ont été soulevées dans ce rapport, et en particulier dans la partie précédente, nous voudrions proposer trois domaines de recherche sur les rôles du gouvernement dans la gouvernance. Ces domaines concernent :

- les facteurs qui conditionnent les rôles du gouvernement
- les rôles du gouvernement selon les processus
- Les relations entre les acteurs gouvernementaux et les autres acteurs.

À propos de chacun de ces domaines nous formulerons un certain nombre de questions qui pourraient faire l'objet de projets de recherche. À l'étape actuelle de la planification des recherches sur la gouvernance, nous nous limiterons à la formulation des questions, sans préciser les stratégies et les méthodologies requises pour mener à bien les projets de recherche qui pourraient répondre aux questions.

Les facteurs qui conditionnent les rôles du gouvernement

À partir de la typologie de Dunleavy et de l'examen de nos douze études de cas, nous avons retenu six rôles différents qui peuvent être joués par le gouvernement dans la gouvernance, en ajoutant que d'autres rôles pourraient sans doute être distingués.

Si on considère que les rôles d'« entrepreneur », d'« utilisateur de symboles », d'« arbitre », de « surveillant », d'« acteur parmi d'autres » et d'« instrument » peuvent être joués par les gouvernements, il serait important que des recherches éclairent les conditions favorables et défavorables à l'accomplissement de ces rôles, à commencer par les transformations historiques qui ont rendu ces conditions possibles.

1) Parmi les conditions qu'il faudrait explorer dans la recherche, il y a d'abord la nature des systèmes politiques. Au Canada, qu'en est-il du système fédéral si on le compare à celui des provinces, et des systèmes des provinces quand on les compare entre eux? Par exemple, observe-t-on partout la concentration du pouvoir constatée par Donald J. Savoie (1999) au palier fédéral? Est-ce que les institutions, la culture politique et le pouvoir des principaux acteurs sont tels que les gouvernements sont amenés à jouer tel rôle plutôt que tel autre?

2) Les secteurs de politiques publiques conditionnent eux aussi le rôle des gouvernements. Comme nous l'avons noté, dans les secteurs très techniques il semble difficile pour le gouvernement de jouer des rôles d'entrepreneur ou d'arbitre, alors qu'il joue plus facilement ce rôle dans les politiques sociales. Est-ce toujours le cas, et s'il y a des exceptions, pourquoi?

3) Enfin, on peut se demander si les partis font une différence. Ce semble être le cas dans certaines des politiques non-canadiennes que nous avons étudiées. En est-il de même au Canada et dans les provinces?

Les rôles du gouvernement selon les processus

Le deuxième domaine de recherche que nous proposons concerne les rôles joués par les gouvernements d'un processus à l'autre de la production des politiques publiques, c'est-à-dire de l'émergence à la formulation et de la formulation à la mise en œuvre.

La plupart des études de cas que nous avons examinées se sont concentrées sur la formulation des politiques publiques. Cela s'explique par au moins deux raisons. D'une part il s'agit du processus central, entre l'émergence et la mise en œuvre, et on a souvent l'impression que c'est le processus le plus déterminant. D'autre part, beaucoup d'activités qui se déroulent dans le cadre de la formulation ont un caractère public, ce qui les rend plus faciles à étudier. Il ne faut pas pour autant négliger l'étude des deux autres processus.

1) Il nous semble important en effet que la recherche sur le rôle du gouvernement dans la gouvernance porte davantage sur l'émergence et surtout sur la mise en œuvre des politiques. Dans presque tous les cas où nous avons de l'information sur les trois processus, le gouvernement joue un rôle d'entrepreneur dans l'émergence, un rôle d'arbitre dans la formulation et un rôle indifférencié d'acteur parmi d'autres dans la mise en œuvre. En est-il toujours ainsi, ou y a-t-il des exceptions à cette tendance?

2) Le rôle d'acteur parmi d'autres dans la mise en œuvre, qui se dégage aussi de l'étude classique de Pressman et Wildavsky (1984), fait que dans l'application des politiques le gouvernement n'observe aucun des trois principes sous-jacents aux avantages institutionnels dont il dispose. Pourquoi en est-il ainsi, et ces défauts ne risquent-ils pas d'être aggravés si le gouvernement est limité, dans la mise en œuvre, à un rôle d'acteur comme les autres ou encore de surveillant?

La recherche sur la mise en œuvre des politiques est compliquée, parce qu'elle varie selon les régions, selon les mesures appliquées à l'intérieur d'une politique et selon les relations qui s'établissent entre administrateurs et administrés. Mais cette recherche est nécessaire pour bien comprendre dans quelle mesure le gouvernement maîtrise les applications concrètes des mesures qu'il adopte.

Les relations entre les acteurs gouvernementaux et les autres acteurs

À plusieurs occasions dans la présentation des études de cas, nous avons noté que les acteurs gouvernementaux agissaient en coopération avec les acteurs administratifs, ou encore que des acteurs privés avaient des liens avec les acteurs gouvernementaux. Dans la plupart des études de cas, les relations entre les acteurs dans les réseaux demeurent vagues, et bien souvent on se demande si les acteurs faisant partie d'un prétendu réseau forment vraiment un réseau, ou ne sont pas tout simplement juxtaposés les uns aux autres.

1) Les relations entre les acteurs gouvernementaux et les acteurs administratifs sont tout particulièrement importantes par rapport aux différents rôles que peut jouer le gouvernement. Celui-ci peut-il agir comme un entrepreneur, sans que des acteurs administratifs lui fournissent les contenus nécessaires à ce rôle? Quand le gouvernement agit comme un arbitre, dans quelle mesure prend-il ses distances avec les avis de ses administrations? Quand il est un acteur parmi d'autres, est-ce parce que des acteurs administratifs en compétition ou en conflit avec lui le réduisent à ce rôle?

2) Si l'on pense que les acteurs gouvernementaux joueront de plus en plus un rôle de surveillant auprès d'organisations autonomes ou privées, ayant une large autonomie dans la mise en œuvre des politiques publiques, en quoi au juste doit consister ce rôle? Dans quelle mesure les acteurs gouvernementaux doivent-ils demeurer imputables des actions posées par ces organisations? Est-ce qu'un rôle d'arbitre ne doit pas être joué, en plus de celui de surveillant?

3) Ce sont généralement des acteurs du secteur privé qui réduisent le gouvernement à un rôle d'instrument, mais pourquoi les administrations ne permettent pas alors au gouvernement de sortir de son impuissance? Quand le gouvernement agit comme un utilisateur de symboles, le fait-il de connivence avec les médias ou de façon autonome?

Les réponses que la recherche pourrait apporter à ces questions et à celles des deux domaines précédents nous aideraient à mieux comprendre les processus de gouvernance, et les relations de réseau qui inclinent le gouvernement à jouer tel rôle plutôt que tel autre dans ces processus.

BIBLIOGRAPHIE

Allison, G.T, 1971. *Essence of Decision,* Boston, Little Brown.

Allison, G.T. et P. Szanton, 1976, *Remaking Foreign Policy,* New York, Basic Books.

Daugberg, C., 1998, « Linking Policy Networks and Environmental Policies : Nitrate Policy-Making in Denmark and Sweden 1970-1995 », *Public Administration,* vol. 76 : 275-294.

Demers, L. et V. Lemieux, 1998, « La politique québécoise de désengorgement des urgences », *Administration publique du Canada,* vol. 41 : 501-528.

Dunleavy, P., 1990, « Reinterpreting the Westland Affair : Theories of the State and Core Executive Decision Making », *Public Administration,* vol. 68 : 29-60.

Dunn, J.A. et A. Perl, 1994, « Policy Networks and Industrial Revitalization : High Speed Rail Initiatives in France and Germany », *Journal of Public Policy,* vol. 14 : 311-343.

Edelman, M., 1964, *The Symbolic Uses of Politics,* Urbana, The University of Illinois Press.

Elder, C.D. et R.W. Cobb, 1983, *The Political Uses of Symbols,* New York, Longman.

Frohlich, N.J., J.A. Oppenheimer et O.R. Young, 1971, *Political Leadership and Collective Goods,* Princeton, Princeton University Press.

Haddow, R., 1990, « The Poverty Policy Community in Canada's Liberal Welfare State », dans Coleman, W.D. et G. Skogstad, dir., *Policy Communities and Public Policy in Canada,* Mississauga, Copp, Clark, Pitman : 212-237.

Harrison, K. et G. Hoberg, 1991, « Setting the Environmental Agenda in Canada and the United States : The Cases of Dioxin and Radon », *Canadian Journal of Political Science,* vol. 24 : 3-27.

Kingdon, J.W., 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies,* New York, Harper Collins.

Kooiman, J., dir., 1993, *Modern Governance,* London, Sage.

Miliband, R., 1969, *The State in Capitalist Society,* London, Weidenfeld et Nicolson.

Montpetit, E. et W.D. Coleman, 1999, « Policy Communities and Policy Divergence in Canada : Agro-Environmental Policy Development in Quebec and Ontario », *Canadian Journal of Political Science,* vol. 32 : 691-714.

Osborne, D. et J. Gaebler, 1992, *Reinventing Government,* Reading, Addison-Westley.
Pressman, J.L. et A. Wildavsky, 1984, *Implementation,* Berkeley, University of California Press.

Pross, P. et S. McCorquodale, 1990, « The State Interests and Policy-Making in the East Coast Fishery », dans Coleman, W.D. et G. Skogstad , dir., *Policy Communities and Public Policy in Canada,* Mississauga, Copp, Clark, Pitman : 34-58.

Raab, C.D., 1992, « Taking Networks Seriously : Education Policy in Britain », *European Journal of Political Research,* vol. 21 : 69-90.

Rhodes, R.A.W., 1996, « The New Governance : Governing Without Government », *Political Studies,* vol. 44 : 652-667.

Rhodes, R.A.W. et D. Marsh, 1995, « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », dans P. Le Galès et M. Thatcher, *Les réseaux de politique publique,* Paris, L'Harmattan : 31-68.

Sabatier, P.A. et H.C. Jenkins-Smith, dir., 1993, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach,* Boulder, Westview Press.

Savoie, D.J., 1999, *Governing from the Centre,* Toronto, University of Toronto Press.

Schneider, V., 1992, « The Structure of Policy Networks. A Comparison of the "Chemical Control" and "Telecommunications" Policy Domains in Germany », *European Journal of Political Research* : 109-129.

Smith, M.J., 1993, *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States,* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Stoker, G., 1998, « Governance as Theory : Five Propositions », *International Social Science Journal,* no 155 : 17-28.

Tuohy, C., 1988, « Medecine and the State in Canada : The Extra-Billing Issue in Perspective », *Canadian Journal of Political Science,* vol. 21 : 267-296.

Zijlstra, G.J., 1979, « Networks in Public Policy : Nuclear Energy in the Netherlands », *Social Networks,* vol. 1 : 359-389.

LA FONCTION PUBLIQUE COMME ORGANISATION APPRENANTE :
Maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique

Peter Aucoin

Collaborateur émérite
Centre canadien de gestion
Professeur McCullough en sciences politiques
Professeur en administration publique
Université Dalhousie

CENTRE CANADIEN DE GESTION

INTRODUCTION

Ce document vise à accroître notre compréhension de la mesure dans laquelle la fonction publique canadienne peut, et en fait doit, fonctionner comme une « organisation apprenante » afin de maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique. J'affirme que la réforme de la fonction publique ne consiste pas simplement à adopter les ordonnances de la « nouvelle gestion publique » par opposition aux méthodes traditionnelles d'administration publique. Je suggère plutôt qu'il existe quatre grands paradigmes de la réforme de la gestion publique subsistant dans les systèmes anglo-américains : ce que j'appelle les paradigmes de la politisation, de la privatisation, de la mesure du rendement et de la fonction publique professionnelle. Et je conclus que le modèle canadien, pour diverses raisons spécifiques au régime fédéral canadien, est fondé principalement sur le paradigme de la fonction publique professionnelle. Le succès de ce modèle exige que la fonction publique fonctionne comme une organisation apprenante.

Ce document est divisé en cinq parties. La première partie établit le contexte de la réforme de la fonction publique. La seconde donne les grandes lignes des quatre paradigmes notés précédemment et cherche à illustrer comment les réformes de régimes étrangers se sont fondées sur ces paradigmes. La troisième examine ce qu'on appelle le « modèle canadien » et vise à démontrer comment le paradigme de la fonction publique professionnelle a été dominant. La quatrième examine l'idéal de l'organisation apprenante du point de vue de son évolution comme concept de fonction gouvernementale et de gestion, la dynamique politique du changement dans des organisations où la connaissance est essentielle à la mission, l'idée d'apprentissage comme science sociale appliquée, les exigences organisationnelles d'une organisation apprenante en ce qui concerne les ressources, les systèmes et les réseaux, et le lien crucial entre les processus organisationnels et l'apprentissage organisationnel. La cinquième donne un aperçu de trois approches de recherche possibles pour traiter la question de l'amélioration de la fonction publique comme organisation apprenante.

LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE

La réforme de la fonction publique constitue un effort concerté pour traiter les exigences changeantes de la fonction gouvernementale et de la gestion publique. Au Canada, comme ailleurs, une importante partie de la réforme au cours de la dernière décennie a été motivée par le besoin d'un gouvernement abordable (Aucoin et Savoie, 1998). Bien qu'il soit peu probable que cette exigence deviendra moins importante étant donné les attentes et les besoins continus des citoyens et les responsabilités du gouvernement, de nombreuses autres exigences sont indépendantes de ce qu'on appelle les impératifs financiers (Peters et Savoie, 1995). En conséquence, il est nécessaire d'insister sur le fait que l'amélioration des circonstances

budgétaires ne modifiera pas de façon fondamentale la dynamique des transformations importantes qui ont lieu dans le contexte de la fonction gouvernementale et de la gestion publique. Il ne s'agit pas ici de discuter ces transformations en détail, mais un certain nombre de points doivent être notés étant donné qu'ils touchent la réforme de la fonction publique.

Premièrement, les citoyens ont accru leurs attentes par rapport à la qualité des services publics et la qualité du service. Ils s'attendent également de plus en plus à ce que leurs impôts soient utilisés pour une meilleure fonction publique. Et ils sont moins enclins à s'en remettre au gouvernement ou à la fonction publique pour leurs besoins et leurs préférences quant aux services publics et aux mécanismes de prestation de services. En même temps, les citoyens sont maintenant plus divisés en ce qui concerne le rôle que le gouvernement devrait jouer dans l'ordre socio-économique, ont un faible niveau de confiance dans le gouvernement, et tolèrent et acceptent moins la partisanerie dans l'administration des affaires publiques. Ils s'attendent à davantage d'ouverture et de transparence dans le gouvernement, particulièrement pour établir l'obligation de rendre compte au public des fonctionnaires élus, et même nommés.

Deuxièmement, les leaders gouvernementaux ont accru leurs attentes relatives à la réceptivité de la fonction publique face à leur agenda politique. Ils s'attendent également à ce que la fonction publique soit plus efficiente et plus efficace dans son utilisation des ressources publiques et dans la prestation de services. De plus, ils sont plus enclins à exiger que la fonction publique démontre que les résultats sont, en fait, atteints. En même temps, il existe une plus grande division au sein des partis politiques concernant le rôle du gouvernement, étant donné l'effondrement du consensus sur la gestion économique et l'État providence après la Seconde Guerre mondiale. Il y a également une concentration accrue de pouvoir au centre pour le gouvernement, ne serait ce qu'en ce qui concerne les enjeux considérés d'importance stratégique du point de vue politique ou des politiques.

Troisièmement, les fonctionnaires s'en remettent moins à l'autorité, en général, et acceptent donc moins la hiérarchie comme norme pour le travail de la fonction publique. Ils veulent également plus d'opportunités d'affectations intéressantes, de développement personnel et de reconnaissance. En outre, ils s'attendent à un plus grand engagement envers un lieu de travail de qualité. En même temps, il y a une diversité accrue dans l'effectif de la fonction publique. La fonction publique est également moins attachée à l'idée de la fonction publique comme carrière de toute une vie, plusieurs de ses membres considérant leurs choix en dehors de la fonction publique.

Quatrièmement, les méthodes et les systèmes administratifs de la gestion publique et de la prestation de services publics ont été transformés de façon importante par les développements des technologies de l'information et des communications. Ces technologies ont des incidences dramatiques non seulement sur la gestion interne mais également sur les relations entre les citoyens et l'État et entre le gouvernement et la fonction publique. Ils constituent de nouveaux

« outils » qui permettent la réalisation de nouvelles choses et la réalisation de choses traditionnelles de façon nouvelle.

La nature de ces changements illustre, mieux que toute théorie n'ait pu le faire, la mesure dans laquelle les réformes de la fonction publique sont modelées par leurs environnements. Toutefois, ce n'est pas le seul facteur à considérer. C'est un fait que différentes réformes entraînent différents environnements, pour le meilleur ou pour le pire, parce que les réformes deviennent partie intégrante de leur environnement. Bien qu'il soit possible d'identifier et d'analyser les idées, les valeurs et les pratiques d'une fonction publique renouvelée en termes abstraits, les réformes sorties de leur contexte perdent une dimension importante de leur signification. Cela se produit dans la mesure où il n'est pas reconnu que les réformes d'un système donné sont inscrites dans un paradigme en particulier (ou une combinaison de paradigmes) de la réforme de la fonction publique.

C'est pour cette raison que les transformations des environnements de la fonction gouvernementale et de la gestion publique mentionnées ci-dessus ne devraient pas être considérées de façon abstraite comme si elles étaient des déterminants universels du changement dans une direction unidimensionnelle. Le contexte varie selon la juridiction et conséquemment les réformes de chaque juridiction également, quel que soit le nombre de similitudes dans ce qui est tenté et même lorsque les réformes se fondent sur des paradigmes communs.

QUATRE PARADIGMES DE LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE

Afin de situer l'approche canadienne de la réforme de la fonction publique dans son contexte, et donc de comprendre ce qui est nécessaire pour maintenir le mouvement, il est important de comprendre le(s) paradigme(s) de base de la réforme de la fonction publique au Canada dans un contexte comparatif. Bien que cette analyse doive nécessairement être brève, nous devons comprendre que la réforme de la fonction publique telle que nous la retrouvons dans le contexte international n'est pas un bloc monolithique, nonobstant l'universalisme souvent revendiqué pour le mouvement de « nouvelle gestion publique ». Non seulement existe-t-il d'importantes variations dans ce que différentes juridictions recherchent, mais il existe également, et de façon plus essentielle, d'importantes différences dans les paradigmes actuels – les idées, les valeurs et les pratiques sous-jacentes – que l'on retrouve dans différentes juridictions, même lorsqu'elles semblent utiliser le même langage de la nouvelle gestion publique (ou pour « réinventer le gouvernement »).

Afin de simplifier les choses, je suggère qu'il existe quatre principaux paradigmes subsistant dans les régimes anglo-américains à l'heure actuelle. Ils sont ce que j'appellerai les paradigmes de la politisation, de la privatisation, de la mesure du rendement et de la fonction publique professionnelle. Ces paradigmes sont des modèles de type idéal en ce qu'ils ne correspondent pas exactement à ce que l'on peut retrouver dans le monde réel dans tout contexte

de fonction publique donné. Néanmoins, dans tout contexte de fonction publique donné (à tout le moins lorsque les réformateurs ne tirent pas dans toutes les directions à la fois, ce qui risque d'être le cas dans certaines juridictions), on retrouve un ou deux paradigmes prépondérants, bien que des éléments d'autres paradigmes puissent rivaliser également.

Politisation

Le paradigme de la politisation découle d'une vision selon laquelle la réforme de la fonction publique a le plus de chances de se réaliser lorsqu'il y a une solide conviction politique concernant ce qui doit être fait. Il est présumé que l'incitation à la réforme ne peut être attendue de la fonction publique elle-même parce que la fonction publique est jugée comme ayant un intérêt direct dans le statu quo. Le changement doit donc provenir de l'extérieur. Cela signifie que les leaders politiques doivent imposer le changement eux-mêmes et mettre en place des adjoints qui les aideront à accomplir ces fins. Cela nécessite un ensemble de conseillers d'état-major et/ou de gestionnaires nommés par la voie politique provenant de l'extérieur de la fonction publique, ou, à tout le moins, un cadre de fonctionnaires nommés par la voie politique qui sont prêts à s'associer à la direction politique du gouvernement et à son programme de réforme. Dans ce dernier cas, les fonctionnaires supérieurs engagés politiquement agissent essentiellement, si l'on utilise le langage des systèmes de Westminster, comme « ministres de second rang ».

L'apprentissage organisationnel de la fonction publique comme institution dans ce contexte ne constitue pas réellement une condition de réforme; ce qui doit être fait, ou ce qui est perçu comme devant être fait, est déjà déterminé. L'agenda est peut-être inspiré par l'idéologie partisane ou par une théorie abstraite; et il peut s'inscrire ou non dans l'éventail complet de circonstances du contexte en question. Dans tous les cas, il est imposé de façon arbitraire. Bien qu'il soit fort possible que le leadership politique désire coopter la fonction publique non partisane au service de son agenda, il est vraisemblable qu'il cherchera plutôt à ne pas en tenir compte. Cette approche est la plus vraisemblable étant donné qu'une approche politisée de la réforme doutera de la volonté de la fonction publique non partisane à mettre en œuvre un programme de réforme sans une orientation politique constante.

Privatisation

Le paradigme de la privatisation découle de la vision selon laquelle la réforme de la fonction publique a le plus de chances de se réaliser lorsque l'éventail complet des fonctions de la fonction publique est soumis aux forces concurrentielles du marché. Bien que la privatisation signifie habituellement, et de façon plus appropriée, le transfert complet des entreprises de la fonction publique au secteur privé, j'utilise ici le terme afin de mettre en évidence la présomption exécutoire dans ce paradigme. Cette présomption juge que la fonction publique

traditionnelle, comme institution, est un arrangement non idéal pour conseiller le gouvernement et pour administrer les services. Elle est jugée inférieure aux arrangements par lesquels les services publics, y compris les conseils en matière de politiques, sont fournis par des organisations du secteur privé qui sont soumises à la concurrence du marché ou, au moins, lorsque des organisations de la fonction publique doivent être en concurrence avec des organisations privées. À tout le moins, les organisations de la fonction publique doivent être encouragées à s'associer à des organisations du secteur privé. Bref, selon cette conception, la prestation de services publics par le truchement de la fonction publique traditionnelle est considérée essentiellement comme un arrangement institutionnel de dernier recours.

Ce paradigme fait valoir que la sous-traitance des services publics assure l'économie et l'efficacité parce que la gestion, tout particulièrement la gestion du secteur privé, obéit à l'incitatif de produire la plus grande valeur à partir des ressources fournies. Dans ce contexte, l'apprentissage organisationnel est essentiellement axé sur les questions de gestion d'économie et d'efficacité. L'efficacité des services est donc prise pour acquis parce que les enjeux relatifs aux politiques sont considérés comme élément fourni dans les résultats précisés comme devant être accomplis en vertu du contrat. Dans la mesure où quel qu'apprentissage que ce soit survienne, c'est le cas lorsque les services sont fournis par un certain nombre de fournisseurs et que le gouvernement est en mesure d'identifier les pratiques les plus innovatrices dans le cadre de son contrôle et de son examen de rendement continus. L'innovation, toutefois, ne découle pas de ce que les gestionnaires de contrats de la fonction publique font dans le cadre du contrôle et de l'examen des contrats, mais plutôt de la dynamique concurrentielle du marché. L'apprentissage survient principalement dans le secteur privé. Le secteur public en bénéficie mais est essentiellement un bénéficiaire passif. Si les organisations de la fonction publique doivent être en concurrence sur le marché pour les contrats pour fournir les services publics, alors elles pourront, elles aussi, bénéficier d'un apprentissage comme conséquence, bien que sous certains aspects importants, de telles organisations de la fonction publique soient essentiellement des hybrides organisationnels : appartenant à l'État et opérées par lui, mais dépendant entièrement de l'adjudication des contrats par appels d'offres.

Mesure du rendement

La mesure du rendement découle de la présomption selon laquelle la réforme de la fonction publique a le plus de chances de réussir lorsque les structures de la fonction publique sont fondées sur des arrangements contractuels clairement établis précisant les résultats que les fonctionnaires et leur organisation doivent atteindre. Ces ententes régissent la nomination des cadres et leur rendement, ainsi que les ressources et les résultats de l'organisation. La contractualisation implicite dans ce paradigme découle des présomptions relatives aux risques encourus par les « directeurs », nommément le gouvernement et les ministres, pour assurer la réceptivité et la conformité des « agents », nommément leurs fonctionnaires et organisations de la fonction publique. Le principal risque pour les directeurs est la nécessité d'avoir confiance en

ce que la fonction publique soit loyale au ministère et accorde donc la primauté à ses intérêts, c'est-à-dire l'agenda et les objectifs du gouvernement. Les contrats constituent le principal moyen de réduire ce risque.

Le paradigme de la mesure du rendement nécessite donc une séparation organisationnelle des responsabilités pour les politiques et les activités respectivement. Bien que cela puisse être réalisé de plus d'une façon, l'acceptation de cette nécessité a mené à la création « d'agences » (définies de façons diverses comme « cadres », « opérationnelles », « de services » ou « autonome ») qui sont gérées et offrent leurs services en vertu d'arrangements contractuels plutôt que hiérarchiques. Ces agences, quelle que soit la nomenclature, se distinguent des structures organisationnelles traditionnelles dans le système de base de la fonction publique de deux façons. D'un côté, elles fonctionnent sur la base de tels contrats. De l'autre côté, elles se voient octroyer un plus grand degré de pouvoirs dévolués ou délégués afin de gérer leurs ressources et leurs services que ce n'est le cas pour des formes organisationnelles traditionnelles. Le compromis pour leurs pouvoirs administratifs accrus est qu'elles sont responsables de leur obligation à faire face à leurs engagements contractuels. Mais l'acceptation de ce compromis présume que le rendement, bref large et couvrant les cadres sur une base individuelle et leur organisation, peut être « mesuré » de façon à faire de leur contrat des instruments d'imputabilité efficaces dans la recherche continue d'un rendement amélioré. Autrement, l'approche équivaut à peu de choses près à une forme de gestion décentralisée.

Ce paradigme peut être considéré comme un parent proche du paradigme de la privatisation étant donné les présomptions qui sous-tendent sa dépendance des contrats. Il diffère dans la mesure dans laquelle il présume que l'apprentissage organisationnel peut progresser par la mesure du rendement sans avoir recours au marché. En ce qui concerne les dimensions plus opérationnelles ou de prestation de services de la fonction publique, le développement des technologies de l'information et des communications a contribué de façon significative à l'attrait de ce paradigme. C'est particulièrement le cas dans la mesure où ces technologies ont facilité l'expansion des sondages sur les services aux citoyens et auprès du personnel, les évaluations fondées sur le rendement et les méthodologies de production de rapports, et l'application plus vaste de divers types de vérifications fondées sur le rendement. À vrai dire, dans certaines formulations, une organisation apprenante est une organisation qui a adopté ce paradigme.

Fonction publique professionnelle

Le paradigme de la fonction publique professionnelle présume que les leaders politiques et les fonctionnaires agissent comme partenaires dans lequel cas les premiers font confiance aux derniers pour deux raisons essentiellement. Premièrement, ils présument que la fonction publique non partisane leur fournit des conseillers et des administrateurs qui sont à la recherche de l'intérêt public dans la gestion publique tel que définit dans les lois et les politiques du gouvernement. Deuxièmement, ils présument qu'une fonction publique de carrière possédera l'expertise technique et l'expérience pratique nécessaires pour permettre au gouvernement de réaliser son agenda et d'assumer ses responsabilités pour une bonne fonction gouvernementale.

Le paradigme permet donc aux fonctionnaires de fournir des conseils confidentiels, d'exercer l'autorité au nom du cadre politique, et de faire les deux sans crainte de représailles pour des motifs de partisanerie politique. La fonction publique professionnelle fournit l'espace organisationnel, ou le marché institutionnel, pour garantir cet élément de protection contre le processus de partisanerie politique.

Ce paradigme présume qu'il y a une connexion directe entre les politiques et les opérations, même si l'administration de ces dernières est à toutes fins pratiques exécutée presque exclusivement par les fonctionnaires. Il n'y a donc pas de démarcation claire entre la prestation des « résultats » et la réalisation des « accomplissements » en vertu de ce paradigme. En tant que dépositaires de la confiance des autorités publiques, les cadres politiques et les fonctionnaires ont le devoir de poursuivre des résultats qui garantiront les objectifs de la loi et des politiques publiques. Le fait que seuls les fonctionnaires élus puissent être tenus responsables publiquement, parce qu'une telle distinction ne peut être établie, ne détourne pas de ce devoir incombant aux fonctionnaires. À vrai dire, ils devraient être tenus responsables, dans les limites de la fonction publique, de leur exécution de ce devoir selon les meilleures normes professionnelles.

En vertu de ce paradigme, il est présumé que la fonction publique fonctionne comme une organisation apprenante. C'est ce qui justifie la confiance que le public lui accorde en tant qu'institution professionnelle non partisane du gouvernement. Si la fonction publique n'apprend pas de façon continue, elle ne peut apporter connaissance et jugement dans un service de conseils en matière de politiques ou dans l'administration de services publics de façon à ajouter la valeur du public aux décisions du gouvernement dans un contexte d'exigences changeantes. La discrétion dont la fonction publique doit inévitablement faire preuve est jugée légitime du point de vue constitutionnel et nécessaire à la bonne fonction gouvernementale en vertu de ce paradigme parce qu'une fonction publique professionnelle, comme organisation apprenante, est considérée comme un soutien essentiel à la fonction gouvernementale démocratique laquelle constitue un exercice d'apprentissage continu. Une fonction publique professionnelle fait nécessairement partie de cette équation pour des raisons purement pratiques : l'État démocratique moderne ne peut s'attendre à ce que ses institutions politiques fonctionnent de façon efficace sans soutien « administratif ». Ainsi, la fonction publique n'est pas jugée intellectuellement supérieure à la classe politique dans sa capacité d'apprentissage. Cependant,

lorsqu'elle est organisée et gérée de façon adéquate, la fonction publique possède l'autonomie institutionnelle, les ressources et le temps nécessaires pour poursuivre l'apprentissage, défini de façon générale, dans une mesure et des façons qui ne sont tout simplement pas pratiques pour la classe politique étant donné ses multiples tâches gouvernementales et politiques.

Les paradigmes dans le monde réel

Tel que noté, les paradigmes sont des types idéaux; ils constituent des modèles fondés sur des idées, des valeurs et des pratiques, et en ce sens, ils possèdent une dimension normative et une dimension empirique. De par leur aspect normatif, ils énoncent ce qui devrait être fait pour atteindre une certaine situation; de par leur aspect empirique, ils constituent des propositions relatives au comportement organisationnel dans certaines conditions données. Mais la fonction gouvernementale et la gestion publique sont soumises à une multiplicité d'objectifs, comme un ensemble complexe de situations désirées. En outre, la connaissance du comportement organisationnel est toujours incomplète étant donné les conséquences indéterminées de divers choix d'organisation et de gestion dans diverses conditions. Il s'ensuit que dans le monde réel de la fonction gouvernementale et de la gestion publique, la pratique est invariablement caractérisée par l'adhésion à plus d'un paradigme. En même temps, le programme de réforme de la fonction publique de tout régime donné sera caractérisé par l'adhésion à un paradigme en particulier ou à une combinaison particulière de paradigmes.

Par exemple, le régime en Nouvelle-Zélande a été dominé par le paradigme de la mesure du rendement (Gregory et Hicks, 1999). L'édifice entier de ses réformes est fondé sur les propositions de la théorie de l'agence axées sur les structures contractuelles avec une séparation organisationnelle des responsabilités en matière de politiques et d'opérations dans laquelle la gestion dévolue des services publics est contrôlée par un ensemble élaboré de responsabilités de mesures du rendement (Boston, Martin, Pallot, Walsh, 1996). Bien qu'une solide orientation et conviction politiques aient été nécessaires pour réaliser cette approche de la réforme, et qu'une privatisation considérable ait été entreprise en cours de route, le point de focalisation premier a été l'économie et l'efficacité de gestion accrues par le truchement de la mesure du rendement. Des aspects de la fonction publique professionnelle ont toujours été présents, tout particulièrement dans la dotation indépendante non partisane de la fonction publique, à commencer par les cadres supérieurs, mais ce n'est que récemment que la question de la capacité de la fonction publique a refait surface (Nouvelle-Zélande, State Services Commission, 1999).

En Grande-Bretagne, les paradigmes de la politisation et de la privatisation ont été dominants sous Thatcher bien que cette combinaison ait été ensuite suivie par une dépendance accrue sur le paradigme de la mesure du rendement avec la création de l'architecture de l'organisme de direction de la fonction publique de base (Campbell et Wilson, 1995). Blair a réitéré le paradigme de la politisation étant donné sa frustration face à ce qu'il perçoit comme une réaction tardive de la fonction publique au changement fondamental (Royaume-Uni, 1999).

Un éloge stérile est fait au paradigme de la fonction publique professionnelle, mais on pourrait pardonner à la fonction publique de considérer les paradigmes qui prévalent comme peu réceptifs à l'idée d'une fonction publique partenaire du gouvernement.

En Australie, les réformes Hawke-Keatings des années quatre-vingt ont été motivées par une acceptation combinée des paradigmes de la politisation et de la fonction publique professionnelle. Il s'agit d'une combinaison de paradigmes qui ne peut être que tendue. Néanmoins, ce processus a été bien géré parce que l'organe politique du gouvernement comptait un grand nombre d'anciens fonctionnaires chevronnés et la fonction publique professionnelle s'est vue accorder de l'espace pour fonctionner dans un régime de gestion dévolue accrue (Campbell et Halligan, 1992). Le gouvernement Howard a adopté une combinaison politisation-privatisation, avec une forte dose de mesure du rendement (Halligan, 2000). Le paradigme traditionnel de la fonction publique professionnelle a été perçu comme un obstacle à la réforme. L'accent est maintenant mis sur la création d'une fonction publique à « haute performance » au sein d'un cadre de gestion hautement dévolue et concurrentielle (Kemp, 1999).

Aux Etats-Unis, il y a eu un mélange des paradigmes de la politisation, avec un leadership de conviction politique émanant de la Maison Blanche et du Congrès, et de la mesure du rendement, émanant également des deux sources d'autorité dans le système américain de pouvoirs séparés et partagés (Kettl, 1994). L'initiative du National Performance Review est venue de l'organe de direction; le régime de la Government Performance and Results Act est venu de l'organe législatif. Le paradigme de la privatisation a été une prolongation de cette combinaison étant donné la conviction politique à l'effet que moins de gouvernement équivaut à un meilleur gouvernement ainsi que la reformulation de la dichotomie politiques-administration comme choix d'un gouvernement qui « dirige » mais ne « rame » pas. Le paradigme de la fonction publique professionnelle a été le parent pauvre de tout cela. Au cours des deux dernières décennies, la fonction publique a été soumise à une politisation importante dans ses rangs supérieurs et à des mesures radicales contre la bureaucratie. Dans tous les cas, un régime de microgestion par le Congrès non seulement réduit l'étendue de la fonction publique comme dépositaire de la confiance des autorités publiques, mais encourage également un ensemble hautement fragmenté d'agences de la fonction publique à poursuivre des objectifs d'agences distincts dans le cadre d'une concurrence entre la direction et l'autorité législative.

LE MODÈLE CANADIEN

Contrairement aux autres systèmes anglo-américains, l'expérience canadienne de réforme de la fonction publique au cours des quelques dix dernières années n'a pas été perçue comme distincte par quel qu'aspect important que ce soit. Elle apparaît moins cohérente que les réformes de

« nouvelle gestion publique » poursuivies en Nouvelle-Zélande ou en Grande-Bretagne. Elle n'est pas aussi médiatisée que le mouvement pour « réinventer le gouvernement » aux Etats-Unis. Et, elle a été considérée comme moins vigoureuse que les réformes australiennes, que ce soit dans leur manifestation Hawke-Keating ou Howard. Bref, le compte rendu fédéral canadien de la réforme suggère que le Canada est un retardataire ou tout juste un suiveur. Au cours des années quatre-vingt, le compte rendu canadien de l'innovation était jugé modeste ainsi que dérivé. L'initiative de la Fonction publique 2000 entreprise en 1989 n'a pas réussi à attirer l'attention internationale, encore moins l'émulation, et a dépéri à l'intérieur des limites d'Ottawa comme un mouvement de réforme sans essor (Aucoin, 1995).

Néanmoins, au cours de la dernière décennie, le système canadien a connu des changements considérables. Dans son rapport au Premier ministre, le greffier du Conseil privé, en tant que chef de la fonction publique, a rendu compte de ces changements de la façon suivante : « La réforme de la fonction publique a été exécutée de façon typiquement canadienne : calmement, de façon compétente, et sans tambour ni trompette » (Bourgon, 1998,1). Ces réformes ont été dépeintes comme « pragmatiques » et « expérimentales ». Bien que ces réformes aient couvert un large spectre de fonction gouvernementale et de gestion publique, aucun « grand plan » n'apparaissait qui aurait pu constituer une coupure radicale avec les traditions canadiennes.

Pourtant, le greffier a affirmé que les réformes canadiennes ont été fondées sur un certain nombre de caractéristiques distinctives importantes qui, dans un contexte international comparatif, font du « modèle canadien… un modèle spécifiquement canadien… et suffisamment différent des autres pour mériter l'attention » (2). Le modèle canadien, affirme-t-elle, :

- est fondé sur la croyance que le gouvernement et les institutions gouvernementales sont essentielles à une société performante;
- soutient que les réformes du secteur public doivent commencer par l'examen du rôle que l'on s'attend à ce que le gouvernement joue dans l'avenir;
- affirme qu'un secteur public performant nécessite une solide capacité stratégique et une fonction de prestation de services moderne;
- reconnaît l'importance d'une fonction publique performante, professionnelle et non partisane, et
- exige du leadership des fonctionnaires élus et nommés.

Sous certains aspects, ces éléments ont été mis en opposition aux autres modèles de façon explicite. Par exemple, il était affirmé que le modèle canadien « rejetait la philosophie selon laquelle moins de gouvernement est synonyme de meilleur gouvernement »; qu'il « accepte, en fait, que les fonctions de politiques et de prestation de services soient séparées comme principe universel »; qu'il « reconnaît que les fonctionnaires ont un rôle clé à jouer dans l'élaboration des politiques et la prestation des services »; et qu'il reconnaît que « l'on a dépendu du leadership de la fonction publique pour présenter des idées audacieuses et novatrices aux ministres, pour

fournir un soutien au changement et pour assurer une mise en œuvre sans heurt ». De nombreuses présomptions sont implicitement contenues dans ces affirmations.

La première est que la réforme de la fonction publique se fonde sur la conviction politique selon laquelle la fonction publique professionnelle a un intérêt direct dans le statu quo et se sert elle-même en protégeant son statut contre toute réforme, et, donc, qu'on ne doit pas en tenir compte si l'on veut réaliser la réforme. La deuxième est que la fonction publique est capable de réaliser de plus grandes économies et une plus grande efficacité selon ses propres modalités, c'est-à-dire sans avoir recours à la concurrence du marché entre les fournisseurs de la fonction publique et du secteur privé. La troisième est qu'un rendement amélioré de la part de la fonction publique peut être réalisé sans séparation des responsabilités en matière de politiques et d'opérations par le truchement de l'application universelle de structures d'agences organisées de façon contractuelle avec des systèmes de mesure du rendement expressément imposés.

Dans chacun de ces aspects, l'approche canadienne de la réforme diffère des approches que l'on retrouve dans d'autres systèmes anglo-américains, y compris certaines juridictions provinciales canadiennes (particulièrement l'Alberta et l'Ontario). L'approche canadienne résulte de l'interaction d'au moins trois principaux facteurs.

Premièrement, trop peu de ministres fédéraux et aucun des trois premiers ministres, au cours des deux dernières décennies, y compris ceux du ministère actuel, ont considéré la réforme de la fonction publique en soi, à tout le moins pas de la façon que cela s'est fait ailleurs, comme point central de leur agenda politique (Savoie, 1994, 1999). Cela est dû en partie aux préoccupations relatives à des enjeux politiques et de politiques publiques plus vastes. Mais, deuxièmement, cela est également dû à un rejet de la prémisse selon laquelle la réforme de la fonction publique doive comporter une diminution de la capacité ministérielle à administrer les affaires publiques en collaboration directe avec la fonction publique. La nécessité pratique de composer avec les exigences de l'impératif financier a exigé un gouvernement plus abordable. Et cela a entraîné des compressions considérables de l'appareil d'État, de ses programmes et de ses dépenses. De plus, il en a résulté une dépendance accrue sur les partenariats entre le secteur public et le secteur privé (comme « systèmes de prestation de rechange ») en reconnaissance des ressources limitées du gouvernement, et même de la sous-traitance afin de réaliser des économies. Pourtant, les grands exercices de restructuration du gouvernement et d'examen de programmes ont été entrepris, en grande partie, avec des ministres qui voulaient maintenir la forme ministérielle traditionnelle et les structures d'administrations centrales traditionnelles qui soutenaient les ministres afin qu'ils conservent leur contrôle politique de l'administration publique. Ils ont agi ainsi, troisièmement, parce qu'ils ont continué de croire que la dépendance sur la fonction publique comme principale source de conseils sur les questions relatives aux politiques publiques et à la prestation des services publics ne menace pas leur contrôle de l'administration publique. Par exemple, lors des exercices de restructuration du gouvernement et d'examen des programmes, ils ont engagé pleinement la fonction publique professionnelle

comme partenaire, même si cette dernière était beaucoup plus participative que les premiers (Aucoin et Savoie, 1998).

Dans ce contexte, il n'est peut-être pas surprenant que le pragmatisme et l'expérimentation, et qui plus est que le « gradualisme décentralisé », aient caractérisé la réforme de la fonction publique. Étant donné que le leadership politique n'a pas écarté la fonction publique, ces fonctionnaires qui autrement auraient pu souhaiter promouvoir des réformes plus radicales n'ont pas pu obtenir d'appui pour de tels changements. Paul Tellier, greffier du Conseil privé au cours du régime Mulroney, par exemple, après son départ de la fonction publique, a écrit que ses collègues de la fonction publique l'avaient convaincu de ne pas poursuivre de réforme radicale, chose qu'il devait regretter par la suite (Tellier, 1994). Mais ce qu'il n'a pas dit de façon claire c'est ce qu'une réforme radicale aurait pu comporter. Ce qui semblait acquis et fondé à ce moment a été formulé par Ian Clark, alors Secrétaire du conseil du Trésor, qui a plaidé en faveur d'une approche « réaliste » de la réforme (Clark, 1994a et 1994b). Ce que cela comportait était une continuation de la tradition d'un gouvernement ministériel de base combiné à une fonction publique professionnelle mais incorporant des éléments de la nouvelle gestion publique étant donné que cette tradition le permettait.

La préférence accordée à cette approche était due en partie aux facteurs notés ci-dessus. Elle était également due au fait que la génération de fonctionnaires fédéraux qui ont atteint les rangs supérieurs de la fonction publique au moment de l'émergence de la nouvelle gestion publique avaient déjà connu, au début de leur carrière, de nombreuses itérations de réformes de la gestion publique. Et celles-ci n'étaient pas différentes des propositions centrales de la nouvelle gestion publique. Tout au long des années soixante et soixante-dix, le Canada a été un leader de la réforme de la gestion publique, en commençant par les réformes instituées par la Commission d'enquête parlementaire Glassco sur l'organisation du gouvernement. La décentralisation administrative, l'analyse systématique des politiques, la budgétisation et la planification des programmes, et la mesure du rendement n'étaient pas vraiment des thèmes nouveaux pour cette génération. De fait, à la fin de cette période, au début des années quatre-vingt, le spécialiste international en budgétisation le plus en vue avait proclamé le système de gestion intégrée des politiques et des dépenses en cours au Canada comme le système le plus innovateur des systèmes anglo-américains (Schick, 1988). Au cours des années quatre-vingt, lorsque les autres gouvernements ont entrepris les « nouvelles » réformes, on pouvait donc pardonner à la fonction publique fédérale de considérer ces réformes comme de simples nouveaux façonnages de ce qui avait été essayé, et jugé manquant, dans l'expérience canadienne. Il y avait bien quelques nouveaux plis, pour être sûrs, mais ils n'ont pas été considérés comme des innovations importantes.

Dans ce contexte, il n'y avait pas beaucoup d'appui pour les théories abstraites sous-tendant la nouvelle gestion publique. Au cours du régime Mulroney, les ministres entraient en fonction méfiants à l'égard de la fonction publique fédérale. Et, ils ont pris des mesures pour revendiquer le contrôle politisé (Aucoin, 1988). Mais non seulement se sont-ils retirés d'une

adoption en vrac du paradigme politisé, mais ils ont bientôt apprécié ce que la fonction publique professionnelle pouvait offrir. Bien qu'une tension palpable ait pu être ressentie pendant tout le temps où ils ont été au pouvoir, les Conservateurs n'ont jamais cherché à démanteler les structures de base de la tradition canadienne. La réforme de la fonction publique est donc devenue la prérogative essentiellement de la fonction publique elle-même. Cette approche s'est poursuivie lorsque les Libéraux sont arrivés au pouvoir en 1993, renforcée par un ministère plus respectueux de la fonction publique (Aucoin, 1995).

D'un bout à l'autre, cette tradition a signifié une approche pragmatique et expérimentale dans la création « d'agences opérationnelles », la déréglementation et la réduction des « contrôles de gestion » de l'administration centrale, la « délégation » accrue d'autorité de gestion aux ministères, la « commercialisation » et la « sous-traitance » de certaines opérations de services communs, l'adoption de « normes de service », les rapports élargis des « mesures de rendement », et, de façon plus générale, la modernisation du système de la fonction publique. L'initiative d'Examen des programmes de 1993 a changé de façon drastique divers contours de la fonction publique, toutefois, l'architecture de base du système demeure en place. Même la coupure avec la tradition la plus récente et la plus radicale – l'adoption d'un nouveau modèle « d'agence de service » pour l'opération du revenu et des douanes (affectant pleinement plus d'un quart de la fonction publique) avec sa forme hybride de ministère-société d'État – comporte d'importantes caractéristiques canadiennes traditionnelles.

En 1998, lorsque le greffier du Conseil privé suggéra qu'il y avait un modèle canadien de réforme de la fonction publique, distinct de tous les autres, elle mettait essentiellement de l'avant l'idée que le paradigme de la fonction publique professionnelle était *la* caractéristique distinctive de l'approche canadienne. La preuve de la prépondérance de ce paradigme peut se trouver dans la mesure dans laquelle la réforme de la fonction publique s'est concentrée sur trois principales dimensions de la fonction gouvernementale et de la gestion publique. Ces dimensions sont les efforts pour rebâtir la capacité de recherche en matière de politiques de la fonction publique, pour instituer une approche du service axé sur le citoyen de la prestation des services publics, et la revitalisation de la fonction publique elle-même (Cappe, 2000). Ce n'est pas le lieu pour décrire ces trois initiatives en détails. Cependant, il ne doit pas seulement être noté que ces efforts de réforme ont été développés par la fonction publique et acceptés par les ministres, mais il faut également insister sur le fait que chacun d'entre eux est fondé sur l'importance d'une fonction publique professionnelle pour une bonne fonction gouvernementale et une bonne gestion publique. De ces façons, l'approche est fondamentalement et substantiellement différente des prémisses des trois autres paradigmes. Plus important encore, l'approche canadienne présume qu'une fonction publique professionnelle constitue une valeur publique parce qu'un tel service est géré comme une organisation apprenante, c'est-à-dire une organisation qui « apprend » continuellement à fournir la qualité de conseils en matière de politiques et la qualité de prestation de services requises par les exigences de la fonction gouvernementale. Dans ce contexte, le paradigme de la mesure du rendement est également

présent, mais clairement comme élément secondaire afin de compléter l'idéal de la fonction publique comme organisation apprenante (Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000).

La prépondérance de ce paradigme, ou de tout autre paradigme, ne garantit pas, en soi, le succès. Dans le cas du paradigme de la fonction publique professionnelle, la fonction publique doit en fait être gérée de façon à promouvoir et à faire progresser l'apprentissage; autrement, l'organisation sera en « difficulté d'apprentissage », « illettrée » même. Bref, il ne suffit pas que la fonction publique professionnelle se voit attribuer un poste critique dans la fonction gouvernementale et la gestion publique. Et, il faut bien plus que les conditions d'une fonction publique dotée de façon indépendante. Elle doit démontrer qu'elle est supérieure aux autres modèles de réforme de la fonction publique.

L'IDÉAL D'UNE ORGANISATION APPRENANTE

En un sens, l'idée même d'une fonction publique professionnelle a longtemps présumé qu'un tel service est une « organisation apprenante ». Bien qu'il ait pu y avoir une période dans le lointain passé où la capacité et l'opportunité des services publics anglo-américains à fonctionner de cette manière étaient pratiquement nulles, et elles fonctionnaient donc essentiellement comme des bureaucraties de commis robotisées au service de partisans, ce temps est depuis longtemps révolu. Cela ne veut pas dire, toutefois, qu'une fonction publique engagée pleinement, pratiquant l'art de gouverner, a été la norme pour ces fonctions publiques depuis l'avènement de la dotation indépendante fondée sur le principe du mérite. Il faut cependant affirmer que, pendant une certaine période, ces fonctions publiques ont poursuivi l'idéal du service comme organisation apprenante.

La nomenclature de la fonction publique comme « organisation apprenante » est, bien sûr, relativement récente dans le langage contemporain de la fonction publique, empruntant, comme elle le fait, le langage du secteur privé (Morgan, 1998; Garvin, 1993; Senge, 1990). Le concept de l'organisation apprenante, ainsi que son concept connexe « d'apprentissage organisationnel », sont devenus le centre des préoccupations des communautés d'universitaires et de spécialistes de la gestion du secteur privé dans les années quatre-vingt-dix (Easterby-Smith, 1997, 1998). Pourtant, l'idée du gouvernement, y compris sa fonction publique, comme organisation apprenante est loin d'être un concept nouveau, sans compter que les ouvrages actuels sur le sujet accordent peu d'attention au savoir antérieur, particulièrement celui des sciences politiques.

Par exemple, et quoi qu'il soit possible de remonter bien plus loin en arrière, le thème principal de l'ouvrage *The Nerves of Government* (1966) de Karl Deutsch était que les gouvernements devraient être considérés comme des système cybernétiques fondés sur l'information qui, comme il l'affirme, « apprennent comment apprendre » (maintenant le mantra de l'organisation apprenante). Deutsch n'était pas le moins du monde seul à penser ainsi. Son

travail était bâti sur le savoir de nombreux théoriciens, y compris ceux comme David Easton (1953), qui avait mis de l'avant le concept de l'État comme « système politique » opérant dans un environnement turbulent avec des boucles de balayage et de rétroaction fournissant respectivement la direction et la correction pour la conduite.

Bien que le travail de ces chercheurs ne soit jamais devenu la devise répandue des gourous de la gestion contemporaine, il a eu une certaine incidence dans quelques gouvernements, notamment dans l'administration Kennedy aux Etats-Unis et dans le gouvernement Trudeau au Canada. Les expressions « analyse des systèmes », « cybernétiques » et « processus d'information » comme constructions mentales analytiques, lorsqu'il ne s'agit pas de méthodologies scientifiques exactes, ont fait leur apparition dans le lexique du gouvernement et de l'administration publique. C'était tout particulièrement le cas pour l'adoption des « systèmes de planification, de programmation et de budgétisation » (SPPB), tels qu'institués dans ces deux systèmes dans les années soixante, et pour le développement des administrations centrales de politiques et de gestion dotées de « superbureaucrates » (Campbell et Szablowski, 1979).

Il ne s'agit pas ici d'explorer le sort de ces premières versions du gouvernement et de la fonction publique comme organisations apprenantes (bien que Richard French en ait fait un travail remarquable dans *Comment Ottawa décide* (1980)). Toutefois, il est nécessaire de faire ressortir un point pertinent à l'objectif de ce rapport qui découle de notre apprentissage fondé sur les premiers efforts pour adopter de façon consciente le point de vue du gouvernement comme organisation apprenante. Ce point est le suivant : *les méthodes, les techniques et les approches d'une institution qui cherche à fonctionner comme une organisation apprenante exigent que ces instruments soient solidement inscrits dans les principaux processus par lesquels l'organisation exécute ses tâches de base*. Ils doivent, en d'autres mots, faire partie intégrante de la conduite du travail de l'organisation poursuivant ses missions. Dans la mesure où ils ne sont pas inscrits solidement, ils deviennent périphériques, non pertinents, même perturbateurs, et sont un jour mis de côté ou même écartés. Les efforts des années soixante n'ont pas abouti précisément parce qu'ils étaient structurés de façon à ce que les dimensions d'apprentissage du processus soient limitées à ceux engagés dans le « travail sur les politiques ». Trop souvent ce travail a été séparé des dimensions politiques du processus d'élaboration des politiques et du côté opérationnel de l'administration publique. Il n'était pas inscrit dans les processus continus de la prise de décision ministérielle ni de la prestation de services publics.

En même temps, le legs de ces premiers efforts pour instituer un nouveau monde courageux d'analyse des politiques et de prise de décisions « rationnelles » afin de mieux diriger le navire de l'État était une prise de conscience saine de la nécessité de mieux comprendre les complexités de la gestion dans des environnements turbulents et incertains. Pourtant, à l'arrivée des années quatre-vingt-dix, la nature des transformations survenant dans l'environnement du gouvernement semblait nécessiter des changements radicaux et étant donné que les défis auxquels les gouvernements faisaient face touchaient invariablement de nombreuses

organisations gouvernementales, des changements exhaustifs semblaient également s'imposer. D'où l'attrait de l'idée de la fonction publique comme organisation apprenante pouvant apprendre à générer et à appliquer des connaissances de façon à pouvoir atteindre les causes profondes des problèmes socio-économiques et à s'y attaquer de façon systémique et horizontale plutôt que fragmentée et verticale.

Le concept de l'organisation apprenante

Le concept de l'organisation apprenante est apparu dans le secteur privé à but lucratif pour deux simples raisons essentiellement. Premièrement, un facteur clé du succès concurrentiel dans ce que nous appelons « l'économie du savoir » est de plus en plus devenu la capacité d'une entreprise de générer et d'appliquer les connaissances dans les multiples étapes d'une entreprise commerciale. Deuxièmement, la capacité d'une entreprise de générer et d'appliquer des connaissances dépend de son personnel qui est constitué de « travailleurs du savoir » et de « gestionnaires du savoir ». Avec un marché de plus en plus mondialisé, la concurrence est devenue plus féroce en raison de l'explosion du savoir dans le domaine des technologies de l'information et des communications et du bassin limité de travailleurs du savoir et de gestionnaires du savoir compétents (Senge, 1990).

Devenir une organisation apprenante est donc un impératif pour les entreprises qui désirent se positionner dans cette économie du savoir hautement concurrentielle. Comment une entreprise peut-elle y parvenir ? Les ouvrages sur le sujet abondent maintenant. De façon générale, ils suggèrent un certain nombre de caractéristiques de l'organisation apprenante de type idéal, mais il n'y a pas de consensus sur un seul type idéal. La série de caractéristiques qu'un bref survol des ouvrages permet d'identifier comprend : le point de vue ou la pensée systèmes; une préoccupation pour la mesure; la variété opérationnelle; un climat d'ouverture; un leadership engagé, une éducation continue; une expérimentation continue; l'évaluation; l'apprentissage des autres; une vision commune; les défis aux modèles mentaux; la maîtrise personnelle; l'apprentissage en équipe; la réflexion et l'apprentissage itératif, et, l'attention au savoir tacite (Easterby-Smith, 1997).

Une des raisons pour laquelle aucun consensus n'a pu être atteint quant à un type idéal est que les nombreux chercheurs et spécialistes qui se sont penchés sur la question avaient différents points de vue en matière de discipline et de gestion. En effet, les ouvrages offrent ce qui semble être une reformulation d'anciennes et de nouvelles théories de l'organisation et de la gestion recentrées afin de permettre les exigences selon lesquelles les entreprises apprennent à fonctionner comme des organisations apprenantes étant donné les demandes de l'économie du savoir. Si les ouvrages doivent comporter des éléments nouveaux ou distinctifs, c'est bien que l'organisation apprenante doit être une entreprise qui exploite sa capacité collective pour apprendre et appliquer ce qui est appris en intégrant les préceptes de la gestion aux préceptes de la science (Leonard-Barton, 1995). Ces derniers se distinguent des premiers dans la mesure où

ils exigent une ouverture à la primauté de l'analyse fondée sur l'expérience; aux défis et aux critiques; à une égalité de la participation au dialogue et au débat, et au traitement du savoir comme public, c'est-à-dire un savoir partagé. Bien que les préceptes de la gestion n'aillent pas toujours à l'encontre des préceptes de la science, il existe une tension évidente et inhérente entre ce que C.P. Snow définit dans son compte rendu classique sur les relations entre la science et le gouvernement (1960) comme les « deux cultures » qui doivent être prises en considération dans toute organisation qui cherche à être une organisation apprenante.

Les préceptes de la gestion exigent une hiérarchie de l'autorité liée à une répartition des responsabilités afin que les gestionnaires soient soumis à un régime d'imputabilité. La justification en est que toutes les autorités, particulièrement l'autorité publique, soient conférées ou déléguées à la fin. En même temps, les organisations peuvent être gérées de façon participative, inclusive, coopérative et civilisée. En outre, elles peuvent chercher à remplir leurs missions en adoptant des méthodes de gestion qui favorisent la recherche et l'analyse exhaustives, la prise de décisions fondée sur l'expérience, l'expérimentation continue, la mesure et l'évaluation systématiques, et le défi constant aux procédures établies et aux cadres réglementaires.

Néanmoins, les organisations de la fonction publique, tout comme les entreprises, sont engagées dans l'application des connaissances afin d'atteindre leurs objectifs, quelle que soit l'importance de leur investissement dans la recherche comme la génération du savoir. Ce ne sont pas des écoles scientifiques intéressées par le savoir en soi. Cela signifie que de telles organisations doivent être gérées de façon à poursuivre leurs objectifs; et le savoir est le moyen d'y parvenir. De plus, les connaissances appliquées en question sont en grande partie les connaissances en sciences sociales appliquées. Et c'est dans les sciences sociales, y compris les sciences de la gestion, que l'on peut retrouver le plus de contestation entre les paradigmes ou les écoles de pensée opposés. Il ne devrait donc pas être surprenant que la plupart des constructions d'organisation apprenante de type idéal ne tiennent pas compte les dimensions « politiques » de la vie organisationnelle ou ont beaucoup de difficulté à lui laisser de l'espace comme caractéristique inhérente d'une organisation apprenante. La politique est considérée comme corrompant l'organisation apprenante.

La politique de la science

Pourtant, dans le contexte de la science, même au sein de l'Académie, il existe une dimension politique fondamentale. C'est la politique associée à la génération et à la diffusion des nouvelles connaissances, comme les nouvelles idées ou les nouveaux paradigmes. Les nouvelles connaissances mettent au défi l'ordre existant d'idées ou de paradigmes. Il s'agit donc d'un processus politique intrinsèque étant donné que les paradigmes existants et les nouveaux paradigmes s'affrontent pour la suprématie intellectuelle. C'est la raison pour laquelle Kuhn (1962) a dépeint les changements de paradigmes dans le cours de l'histoire des sciences comme

des « révolutions », et ce dans tous les sens du mot. Ils étaient aussi intenses, aussi compétitifs, aussi personnels, et souvent aussi vilains, que tout ce qui a été connu dans le domaine politique de la fonction gouvernementale. Cette dimension du changement dans les sciences en elles-mêmes n'est pas très bien comprise, même dans la communauté scientifique.

La mythologie de la science, contrairement à l'histoire de la science telle que proposée par des chercheurs comme Kuhn, dépeint les processus de la découverte et du changement intellectuels comme purement intellectuels : de nouvelles théories remplacent les anciennes théories parce que les preuves sont convaincantes et qu'ils possèdent de plus grands pouvoirs d'explication. C'est tout ce qu'est cette mythologie : fiction et non-réalité. La mythologie contribue cependant à une compréhension publique des sciences comme savoir objectif, la politique comme pur parti-pris subjectif. La politique de la science dans la fonction gouvernementale est donc trop souvent dépeinte par les scientifiques comme la « vérité » contre la « manipulation ».

En conséquence, il ne devrait pas être surprenant que certaines compréhensions de l'apprentissage organisationnel présument qu'une organisation apprenante, en vertu du savoir objectif qu'elle génère et diffuse, soit dénuée de politique; le « savoir » constituera le « pouvoir » en lui-même. Mais ce serait là l'établissement d'une fausse dichotomie entre le savoir et la politique. Le savoir et la politique sont toujours entrelacés, particulièrement dans le contexte des affaires pratiques où les connaissances appliquées, distinctes des connaissances théoriques, ont une incidence sur ce que nous faisons pour poursuivre les objectifs et les missions organisationnels. Et, tel que noté, les connaissances en sciences sociales – le savoir appliqué dans la fonction gouvernementale et la gestion publique – sont invariablement soumises à une grande contestation intellectuelle, à tout le moins dans les sociétés « ouvertes », c'est-à-dire libérales-démocrates.

Rien de ce qui a été susmentionné ne devrait être utilisé comme argument contre la poursuite de l'idéal de l'organisation apprenante. Il s'agit plutôt d'un avertissement de ne pas s'attendre à ce qu'une organisation apprenante arrive à s'élever au-dessus de la politique organisationnelle, et encore moins à ce qu'elle l'élimine. En effet, sous certains aspects essentiels, il est fort possible que la politique d'une organisation apprenante soit plus tendue et combative du point de vue politique que celle d'une organisation qui prête peu d'attention au changement fondé sur l'apprentissage. Non seulement les enjeux sont-ils plus importants lorsque, par exemple, de grands paradigmes s'affrontent pour la suprématie, ou un combat pour le traitement sur une longue période, mais de nombreux travailleurs du savoir, lorsque ce ne sont pas tous les travailleurs, sont entièrement engagés envers leurs idées. En même temps, ce type de politique est habituellement plus excitant et stimulant du point de vue intellectuel que la politique des rivalités entre intérêts ou factions partisanes opposés. Et, une organisation engagée envers l'apprentissage organisationnel, lorsqu'elle est bien gérée, peut diriger la politique des idées de façon à encourager ses membres à initier un dialogue et une discussion qui ne sont non

seulement civils, mais qui accordent également la priorité à la promotion de l'intérêt public, autant que possible.

Finalement, une organisation apprenante performante gère la politique du savoir en reconnaissant qu'un changement stratégique réussi peut être fondé sur un savoir qui soit incrémentiel ou radical de nature, tout dépendant des défis qu'entraîne son environnement, des opportunités résultant des nouvelles technologies administratives, ou des développements des connaissances pertinentes même. Il ne s'agit pas de nier l'importance cruciale de l'investissement dans l'apprentissage qui remet constamment en question le statu quo. Il s'agit plutôt d'affirmer que dans un monde d'incertitude, la stratégie « rationnelle » consiste parfois à être aussi expérimental que possible afin de ne pas s'engager envers une transformation qui n'est pas du tout certaine mais qui est plus radicale. De plus, une organisation apprenante est également bien gérée lorsque l'organisation reconnaît que le savoir « tacite », fondé principalement sur l'expérience pratique ou subjective, mais sans explication théorique pour soutenir ses affirmations, peut être tout aussi important dans une organisation apprenante que le savoir « explicite », fondé sur des éléments quantitatifs ou empiriques. (Il devrait être noté que même dans la technologie et les sciences physiques ou naturelles, il y a des éléments de savoir tacite; les scientifiques ou les technologues peuvent appliquer le savoir dans certaines applications sans une explication explicite ou théorie causale en main.)

Apprendre dans une organisation apprenante

Dans une organisation apprenante, le personnel de tous les niveaux est engagé dans l'apprentissage parce que c'est le personnel qui apprend et applique l'apprentissage. La raison est simple, à tout le moins en théorie. Les organisations n'apprennent pas indépendamment de leurs membres. Les structures, les procédures et les pratiques organisationnelles sont habilitantes au mieux. Mais, une organisation n'est pas uniquement une forme, c'est un organisme vivant de ses membres interagissant entre eux dans le contexte de leur environnement extérieur. C'est dans ce sens que nous pouvons parler d'une organisation comme une organisation apprenante : ou bien ses processus de base, par lesquels les membres font le travail de l'organisation, font progresser la capacité d'apprentissage de l'organisation, et donc son savoir collectif, ou bien ils ne le font pas.

Bien que certains processus d'une organisation soient plus explicitement dédiés à l'apprentissage, comme la création, l'acquisition et la diffusion du savoir - comme c'est le cas avec les activités de recherche, d'investigation ou d'étude – le but ultime d'une organisation apprenante responsable des affaires pratiques est d'appliquer le savoir dans la pratique; c'est le « savoir en action ». La fonction publique n'est pas une école intéressée par le savoir en soi, quel que soit le professionnalisme qu'elle démontre dans ses valeurs et quel que soit le degré d'instruction de ses spécialistes.

Pourtant, les normes et les procédures de la science doivent prévaloir même dans la génération, la diffusion et l'application du savoir dans les affaires pratiques si l'idéal d'une organisation apprenante doit être promu. La plus importante de ces normes et procédures est que le savoir soit soumis à un examen minutieux, à une évaluation et à une contestation; autrement, ceux qui détiennent le pouvoir organisationnel, qu'ils soient bien informés ou non, auront préséance de façon invariable. Cela exige qu'une fonction publique qui cherche à fonctionner comme une organisation apprenante fasse de la place pour permettre au savoir d'être public, c'est-à-dire disponible et accessible (à tout le moins dans les limites de l'organisation), et, donc, qu'il soit soumis au plus vaste éventail possible d'analyse, de commentaires et de discussion critiques. Cette exigence n'est pas souvent satisfaite dans la mesure exigée par les normes et les procédures de la science précisément parce que la fonction gouvernementale, et donc la gestion publique, n'est pas uniquement un exercice intellectuel de savoir en action, mais également l'exercice de pouvoir politique. Ce dernier ne doit pas nécessairement écarter les dimensions intellectuelles de la fonction gouvernementale et de la gestion publique, mais il doit toujours voir aux demandes des intérêts organisés ainsi que permettre les ambitions personnelles des activistes politiques partisans qui cherchent à atteindre et à retenir le pouvoir politique (Jones et Thompson, 1999).

Exigences organisationnelles

Une organisation apprenante exige un engagement d'une organisation envers l'apprentissage qui comporte au moins trois choses : les ressources nécessaires, les systèmes appropriés et les réseaux d'apprentissage.

La dimension *ressource* est peut-être à la fois la plus simple et la plus complexe. Il va sans dire qu'une organisation apprenante doit avoir un haut niveau d'investissement des ressources dans son personnel professionnel. Weber a reconnu qu'une bureaucratie performante exigeait les ressources nécessaires pour attirer et retenir l'effectif nécessaire de spécialistes pour exécuter les fonctions techniques de l'organisation, pour motiver le personnel cherchant un haut rendement, et pour prévenir la corruption sous toutes ses formes. Plus récemment, ceux qui ne sont pas habituellement identifiés comme des partisans de la « bureaucratie » de la fonction publique, tels que la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international, en sont venus à accepter qu'une fonction publique professionnelle est une condition nécessaire d'une bonne fonction gouvernementale recherchant la prospérité économique et le développement social. Même la Nouvelle-Zélande, le parangon du mouvement de nouvelle gestion publique, reconnaît maintenant, tel que noté, que le gouvernement doit assurer que la part qu'a la société dans la fonction publique comme bien national doit être protégée et développée à long terme. Cette responsabilité de fiduciaire exige un niveau d'investissement des ressources nécessaire pour assurer que la masse critique de personnel compétent pour entreprendre les fonctions de base de l'administration publique, y compris l'apprentissage, soit garantie.

L'acceptation de cette exigence constitue la partie simple de l'équation. La partie plus complexe consiste à savoir comment évaluer le niveau exact d'investissement des ressources requis pour satisfaire cette exigence dans toute juridiction donnée. Néanmoins, nous pouvons dire que deux aspects de la question des ressources exigent une attention spéciale. Le premier concerne la nécessité d'une masse critique de personnel pour les fonctions de soutien qui servent à améliorer l'apprentissage. Cela comprend du personnel à l'administration centrale et dans les ministères responsables pour effectuer la recherche, définie de façon générale pour couvrir les questions de politiques et de service; pour exécuter le contrôle et la mesure du rendement, et pour effectuer les vérifications, les examens et les évaluations. Le second aspect concerne la masse critique de personnel dans les fonctions d'exécution suffisante pour permettre le temps nécessaire pour entreprendre une réflexion, un dialogue et des délibérations ainsi que pour exécuter les tâches de prise de décisions, de coordination et de contrôle, de supervision et de direction des opérations, et de gestion financière et humaine.

En ces temps de restrictions des dépenses et de rationalisation, il est devenu de plus en plus difficile, c'est le moins qu'on puisse dire, de justifier le niveau de ressources nécessaire pour satisfaire aux conditions susmentionnées. Dans de nombreux milieux, cela est vu comme une « surcharge bureaucratique » et un « flottement organisationnel », une « redondance » même, dans une période où, affirme-t-on, de nombreuses sinon la plupart des organisations de la fonction publique n'ont même pas le personnel nécessaire pour exécuter leurs fonctions « de base » parce qu'elles doivent « réaliser plus avec moins ». Cela est renforcé par la mentalité du « fais ton travail, c'est tout » qui considère les exigences traditionnelles de « l'administration » de la fonction publique comme une « perte bureaucratique », une « barrière » même à l'efficacité et à l'efficience. La présomption opérante dans ce cas-ci est que seul du personnel fournissant des « services » en première ligne est exigé. Selon ce point de vue, les exigences en matière de personnel pour l'apprentissage organisationnel sont considérées comme des « luxes » qu'il n'est plus possible de s'offrir si le travail « essentiel » doit être fait. Et ce point de vue est renforcé par certains fonctionnaires qui affirment qu'on ne peut « apprendre que par la pratique » et que le temps passé à discuter, à dialoguer et à délibérer avec les autres, y compris le personnel de soutien engagé dans la recherche, le contrôle, la mesure, la vérification, l'examen ou l'évaluation est du temps perdu. Finalement, cela n'aide pas les choses qu'il y ait de l'ignorance de la part de nombreux politiciens concernant les meilleures pratiques dans le secteur privé ayant trait à l'apprentissage organisationnel ou à la gestion du savoir. Dans ce secteur, on retrouve de plus en plus de grands investissements de ressources dans ces activités même étant donné la nature hautement concurrentielle de l'économie du savoir.

La fonction publique devra surmonter d'importants obstacles si elle désire fonctionner comme une organisation apprenante. Et ce qui compte finalement, c'est que l'engagement des ressources en personnel et le temps du personnel dédié à l'apprentissage organisationnel doit être vu comme une valeur ajoutée en fait de conseils améliorés en matière de politiques, de services et de prestation de services améliorés, et de gestion améliorée. En l'absence de pressions concurrentes de la part d'organisations externes, ou de systèmes de comparaison ou de cartes de

pointage bien développés, la capacité de démontrer la valeur ajoutée est nécessairement limitée. Par rapport au secteur privé à but lucratif dans un marché hautement concurrentiel, l'impératif de l'apprentissage organisationnel dans le secteur public est moins certain. Ce fait, bien entendu, est une des raisons pour la supériorité présumée des paradigmes de la privatisation et de la mesure du rendement par rapport au paradigme de la fonction publique professionnelle. Dans ce cas, il est présumé que les marchés ou les mesures du rendement peuvent être utilisés pour obliger les fournisseurs de service, qu'ils soient privés ou publics, à « apprendre » ce qui est nécessaire pour satisfaire aux clauses de leurs contrats et, donc, pour survivre. Dans certaines circonstances, ces conditions peuvent être satisfaites. Mais trop souvent, l'utilité de ces approches est minimisée par l'absence complète ou partielle des conditions exigées. Les marchés ne sont pas suffisamment robustes; les mesures de rendement sont incomplètes ou soumises à des interprétations opposées (Barzelay, 1997; Pollitt, 1995). Et, dans tous les cas, il doit y avoir une capacité résiduelle dans la fonction publique afin de gérer ces approches, et donc d'apprendre comment les utiliser au mieux.

En même temps, il y a des indications que dans la fonction publique canadienne, comme ailleurs, les ressources en personnel et en temps sont gaspillées au détriment de sa capacité de fonctionner comme une organisation apprenante. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les ressources engagées dans l'administration des régimes législatifs et réglementaires excessivement complexes et rigides qui gouvernent ses systèmes financiers et, tout particulièrement, de gestion des ressources humaines (Canada, vérificateur général, 2000). Des ressources qui autrement pourraient être affectées à l'amélioration de la capacité et des occasions d'apprentissage de la fonction publique sont donc utilisées pour se conformer aux préceptes de ce que plusieurs considèrent comme des règles difficiles à appliquer dépassées et non nécessaires. Mettre le cadre de gestion approprié en place sera peut-être bien l'occasion de mieux aligner la répartition du personnel de soutien et de première ligne avec les exigences en ressources d'une organisation apprenante.

La seconde dimension concerne les *systèmes* utilisés dans la gestion publique. Ces systèmes structurent et orientent le travail de la fonction publique étant donné qu'ils touchent les fonctions de gestion de base. Ils servent à fournir les incitatifs et les moyens de dissuasion aux fonctionnaires à tous les niveaux pour apprendre de façon continue et consciente dans le contexte de leur travail afin de promouvoir le rendement. Ils font cela en donnant forme aux moyens par lesquels l'autorité, la responsabilité et l'imputabilité au sein de la fonction publique sont attribuées et intégrées au milieu de travail. En ce sens, les systèmes sont formels et explicites. Dans un autre sens, toutefois, les façons dont ces systèmes sont réellement gérés, sur une base centrale et dans les organisations sur une base individuelle, constituent les systèmes informels et implicites dans la pratique. Ce qui est en jeu c'est la mesure dans laquelle ces systèmes, formels et informels, contribuent à favoriser ou à entraver une culture et une pratique d'apprentissage continu. Les systèmes formels peuvent constituer des barrières, des contraintes ou des entraves ou ils peuvent représenter les valeurs et les normes qui assurent la promotion des meilleures pratiques.

Les systèmes formels reconnaissent le besoin de la hiérarchie et de la spécialisation dans l'exécution de la gestion. La hiérarchie, dans le sens de gestion centralisée ou de « commande et contrôle » tel que souvent défini, a pratiquement toujours été soumise à une certaine dévolution d'autorité et de responsabilité, quel que soit le paradigme ascendant. Cela a pris la forme de la rationalisation des contrôles ministériels centraux, de la délégation de l'autorité et de la déstratification de la hiérarchie. Bien que cela varie selon la juridiction, et nonobstant les contradictions contenues dans certains régimes, l'accent a été mis sur le renforcement de la gestion en laissant et/ou en obligeant les gestionnaires à gérer leurs ressources et leurs services (Borins, 1998). Dans ce processus, un plus grand effort est déployé pour réaliser une meilleure pratique en affirmant la primauté des « valeurs » ministérielles et en exigeant des gestionnaires qu'ils gèrent les « résultats », définis comme des issus ou des dénouements ou les deux. La présomption dans ce cas est que ces changements aux arrangements hiérarchiques traditionnels réduisent une focalisation excessive sur la gestion des « intrants » et des « processus » et améliore la localisation sur l'efficience de l'utilisation des ressources et sur l'efficacité dans la qualité des services et de la prestation des services.

Sous de nombreux aspects, ces développements ont constitué un effort pour réaligner les rôles et les fonctions des experts fonctionnels en gestion, tels que ceux responsables de la gestion des ressources financières et humaines. L'effort dans ce cas a été d'assurer que l'attention et la priorité accordées à ces dimensions de la gestion ne détournent pas des missions de base des organisations hiérarchiques du gouvernement. Les experts fonctionnels voient aux moyens corporatifs de l'administration plutôt qu'aux fins, ou aux résultats, devant être atteints par ces organisations hiérarchiques en exécutant la gestion des services publics, de façon directe ou indirecte, afin de réaliser l'efficience et l'efficacité. Dans la mesure où ces experts, qu'ils soient au centre du gouvernement ou dans les ministères responsables, sont capables d'exercer de l'autorité face aux moyens de l'administration, la conséquence comporte trois volets. Cela fracture l'autorité des gestionnaires hiérarchiques, trouble les eaux de la responsabilité et rend l'imputabilité moins transparente et donc plus difficile à garantir. Dans le processus, la probabilité de l'efficience et de l'efficacité est réduite.

La rationalisation des contrôles ministériels centraux, la délégation de l'autorité et la déstratification des structures de gestion traitent des dimensions importantes des systèmes administratifs. Dans le paradigme de la politisation, ces développements s'intègrent bien à la préférence pour une fonction publique axée essentiellement sur la prestation de services de façon à assurer l'efficience et l'efficacité. L'efficience est la plus importante priorité, toutefois, parce que ce qui constitue l'efficacité, c'est-à-dire ce qui doit être fait, est déterminé principalement par le leadership politique. L'efficacité pour la fonction publique n'équivaut donc qu'aux dimensions techniques d'une prestation de services de qualité. Dans le paradigme de la privatisation, ces développements s'intègrent bien car les mêmes critères s'appliquent, bien que dans ce cas, la concurrence du marché est considérée comme le mécanisme pour promouvoir l'efficience. Ici aussi, bien entendu, les questions d'efficacité sont déterminées principalement par le leadership politique. Dans le paradigme de la mesure du rendement, ces développements

s'intègrent encore mieux étant donné que l'on s'attend à encore plus de la part de la fonction publique dans son traitement du lien entre l'efficience et l'efficacité. Et l'on s'attend à plus pour deux raisons. Premièrement, les substituts pour le marché, tel que les systèmes de comparaison, doivent être utilisés pour mesurer le rendement. Deuxièmement, il y a une compréhension encore plus grande de la nécessité d'évaluer la mesure dans laquelle les résultats ou les services d'une organisation contribuent réellement, ou garantissent, les résultats visés par le gouvernement. Dans le paradigme de la fonction publique professionnelle, ces développements constituent une reconnaissance encore plus grande de l'importance de la fonction publique. Et ce pour trois raisons. Ils reconnaissent que le leadership politique fait confiance à la fonction publique pour exercer l'autorité exécutive en son nom. Ce faisant, les fonctionnaires apportent un jugement professionnel lorsqu'ils exercent un pouvoir discrétionnaire dans l'équilibre des exigences jumelles de l'efficience et de l'efficacité. Les fonctionnaires doivent nécessairement être engagés envers l'administration centrale en conseillant les cadres politiques sur les questions d'efficacité parce que l'apprentissage gouvernemental, dans le sens le plus large, dépend de la capacité de la fonction publique à apprendre en exerçant l'autorité et le pouvoir discrétionnaire.

Les exigences d'une organisation apprenante pour une fonction publique professionnelle en ce qui concerne ses systèmes administratifs présument d'une très bonne compréhension des valeurs ministérielles de la fonction publique et d'un engagement envers elles (Canada, Groupe de travail sur les Valeurs et l'éthique de la fonction publique, 1996 et 2000). Cela est exigé précisément en raison de la mesure dans laquelle les fonctionnaires exercent l'autorité en l'absence de systèmes de commande et de contrôle centralisés et parce que le régime d'imputabilité n'est pas considéré comme quelque chose qui peut être mis sur le pilote automatique (Sutherland et Mitchell, 1997). D'importantes préoccupations relatives à l'engagement envers de telles valeurs, ou à tout le moins à l'adhésion à celles-ci, ont été éprouvées dans les pays où les paradigmes de la politisation, de la privatisation et de la mesure du rendement ont été dominants comme en Australie, en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande. Dans ces régimes, le caractère corporatif de la fonction publique a été réduit de différentes façons. Les efforts pour garantir l'imputabilité de la fonction publique par des arrangements contractuels se sont avérés coûteux par rapport à ses mécanismes de production de rapports d'envergure et pas du tout aussi efficaces que prévu, étant donné la tendance inévitable des gestionnaires à gérer leurs contrats de façon exclusive (Schick, 1996). Dans le cas du Canada, le point de vue corporatif s'est vu accorder une plus grande priorité, comme il fallait s'y attendre dans le paradigme de la fonction publique professionnelle. Mais une rationalisation à grande échelle ainsi qu'une déstratification importante, combinées à une mesure de signaux conflictuels ont ébranlé l'adhésion aux valeurs de la fonction publique dans certains milieux.

Deuxièmement, les arrangements de travail coopératif qui garantissent l'établissement efficace de liens entre les administrations centrales de politiques et de gestion et les services hiérarchiques, les gestionnaires fonctionnels et hiérarchiques, et les gestionnaires dans l'ensemble des organisations hiérarchiques sont un prérequis. Ils sont nécessaires pour améliorer le rendement parce qu'il doit être présumé que l'amélioration du rendement comporte un

changement continu comme conséquence de l'apprentissage à de nombreux endroits dans l'organisation, y compris le gouvernement dans son ensemble. Mais l'apprentissage ne produit pas l'innovation désirée si elle ne constitue pas une entreprise collective suffisante pour obtenir un accord sur les changements nécessaires sous l'angle privilégié de ceux ayant différentes bases d'autorité, de pouvoir et d'influence organisationnels. La meilleure intégration de la gestion fonctionnelle et hiérarchique des ressources dans la plupart des régimes a été un développement positif. Dans certains cas, toutefois, la dévolution de l'autorité pour la gestion des ressources financières et humaines aux organisations hiérarchiques nécessaire pour réaliser ce type d'intégration, particulièrement si elle est fondée sur des arrangements contractuels pointus, a posé des problèmes pour l'établissement de structures coopérantes inter-organisationnelles pour fournir une prestation de service intégrée ou uniforme. La fragmentation de la fonction publique britannique en organismes de direction, par exemple, a dressé des obstacles sur le chemin de ce qui est maintenant vu comme le besoin de mécanismes de prestation de services « rassemblés ». Les Australiens ont cherché à éviter ce problème en créant une importante agence de prestation de services, Centrelink, qui fournit, par voie de contrats, une prestation de services uniforme pour au moins cinq grands portefeuilles. Dans cette juridiction, toutefois, la fragmentation survient également en raison de la grande dépendance sur la sous-traitance. Le régime de Nouvelle-Zélande, avec son importante dévolution aux gestionnaires hiérarchiques, a dû faire face à de plus grands obstacles encore par rapport à cela principalement parce qu'il était axé sur la production efficiente de services comme résultats. Mais cela a signifié beaucoup moins d'attention accordée aux liens entre les résultats et les dénouements, et donc à l'efficacité des résultats où l'efficacité nécessite la coordination de services. L'approche canadienne a été de se centrer principalement sur la prestation de services intégrée, jusqu'à une collaboration entre les paliers de gouvernements. Cela a exigé une dévolution au moins dans les faits de l'autorité, et conséquemment des préoccupations relatives aux structures d'imputabilité (Canada, vérificateur général, 1999), mais les structures perdantes qui sont possibles lorsque des arrangements contractuels pointus ne dominent pas ont fourni la souplesse nécessaire à l'innovation.

Troisièmement, il doit y avoir une capacité appropriée pour que les administrations centrales puissent exercer une orientation dans la recherche d'un rendement amélioré dans l'ensemble du gouvernement. L'autonomie des organisations hiérarchiques pour appliquer les valeurs ministérielles de façon à satisfaire les exigences de leurs différents objectifs et différentes tâches, et donc d'expérimenter différentes approches afin de trouver les meilleures pratiques, ne peut être considérée comme suffisante pour assurer l'apprentissage organisationnel. Un équilibre est requis non seulement parce que ces organisations hiérarchiques font partie d'une entreprise plus grande, mais également parce que l'apprentissage organisationnel exige un contexte dans lequel il y a un contrôle, un examen et une fonction de questionnement continus.

L'utilisation du paradigme de politisation dans ce cas en est un qui de façon invariable comporte peu d'équilibre; la concentration de pouvoir, particulièrement pour les questions d'orientation de politiques, impose tout simplement des politiques de rechange. L'utilisation du paradigme de privatisation s'approche de cette exigence pour une amélioration continue

principalement par voie de politiques de soumission obligatoire ou d'étude de commercialisation imposées par l'administration centrale et de sous-traitance obligatoire pour certains types de services. Ces approches vont nécessairement à l'encontre de l'autorité de gestion dévolue aux organisations hiérarchiques, et ont inévitablement soulevé l'accusation selon laquelle les administrations centrales ont institué une autre façon de microgérer les gestionnaires hiérarchiques. Le paradigme de la mesure du rendement a entraîné une importante dépendance sur les plans de normes de service, de mises à l'essai et de meilleures pratiques. Ces plans sont beaucoup moins importuns, mais seulement dans la mesure où l'administration centrale établit un environnement pertinent d'organisations comparables pour les critères de normes de service, de mises à l'essai et de meilleures pratiques, et amorce un dialogue significatif avec les gestionnaires hiérarchiques concernant les obstacles aux améliorations de service et les possibilités d'améliorations.

Le paradigme de la fonction publique professionnelle accorde la primauté à cette dernière exigence en reconnaissance de la nécessité d'approches ministérielles et coopératives de l'amélioration de service, y compris le service de conseils en matière de politiques aux cadres politiques. Cette approche dépend donc nécessairement beaucoup d'un cadre de gestion qui cherche continuellement à déterminer la mesure dans laquelle et les façons par lesquelles l'exercice de l'autorité centrale sur les systèmes administratifs entrave ou favorise l'apprentissage organisationnel continu. Elle reconnaît que les contrôles centraux sur les organisations hiérarchiques peuvent avoir des conséquences pernicieuses. Néanmoins, elle reconnaît également que l'autorité centrale peut soutenir la gestion hiérarchique poursuivant l'apprentissage organisationnel s'il est indiqué de promouvoir ces objectifs qui doivent être garantis par des concepts et des pratiques administratifs, y compris les valeurs de la fonction publique qui distinguent l'administration publique comme mise en œuvre de la loi et des politiques publiques.

La gestion publique en vertu de ce paradigme exige deux choses. La première est la nécessité d'accepter que « politiques » et « administration » doivent être gérées de façon uniforme, à la fin, quelle que soit la division dans la pratique des rôles et des responsabilités nécessaires dans les organisations complexes. La seconde, qui représente plus un défi, est la nécessité de resituer la distinction entre « administrations centrales » et « organisations hiérarchiques » d'un point de vue de la fonction publique ministérielle ou de l'ensemble du gouvernement.

Ce faisant, la fonction publique doit généralement en venir à une meilleure compréhension du besoin de « contrôle » dans ses diverses dimensions, et donc de la nécessité de systèmes de contrôle dans l'ensemble des structures organisationnelles de la fonction publique, comme exigence de base essentielle d'une saine, et non mauvaise, gestion publique (Barrett, 1999). Une importante responsabilité des administrations centrales est d'assurer, et de fournir l'assurance, que ces systèmes sont en place. Cela ne nécessite pas que l'administration centrale

les impose, encore moins de le faire avec un modèle unique, mais à certains moments, un contrôle direct sera nécessairement requis pour pallier les déficiences.

En même temps, la dialectique de l'imputabilité pour le rendement exige qu'il y ait une plus grande reconnaissance du rôle et de la responsabilité légitimes de l'administration centrale d'interroger le rendement des organisations hiérarchiques (Aucoin et Heintzman, 2000). Cette fonction d'interrogation est inhérente au paradigme de la fonction publique professionnelle. Elle présume que tous les fonctionnaires, non seulement ceux à l'administration centrale, ont une obligation ministérielle d'améliorer continuellement les services publics et, plus encore, que les moyens centraux pour favoriser l'adhésion à cette obligation consistent à être soumis à l'interrogation par ses collègues dans la profession. Au Canada, cela est de plus en plus reconnu dans la façon dont le rendement des sous-ministres est soumis à l'examen des pairs. La fonction d'interrogation de l'administration centrale n'est qu'une prolongation de cette logique. Pour accomplir cela, la perception traditionnelle de dichotomie entre les administrations centrales et les organisations hiérarchiques doit être surmontée. Afin d'étendre cette logique à la gestion ministérielle de la fonction publique de façon évidente, de plus grands efforts sont nécessaires pour organiser et opérer le « centre » de façon à amener les gestionnaires hiérarchiques, et non seulement les sous-ministres, dans les processus centraux de la gestion publique. Sur un certain nombre de fronts, l'expérience récente du gouvernement canadien démontre un mouvement dans cette direction.

La troisième dimension concerne l'utilisation des *réseaux d'apprentissage*. Ce sont les moyens organisés par lesquels les fonctionnaires apprennent par le truchement de leurs liens avec d'autres agents dans leur organisation, dans d'autres organisations au sein de leur gouvernement, dans d'autres gouvernements, dans des organisations internationales ou avec des spécialistes en dehors du gouvernement (Bakvis, 2000). Parfois ces réseaux sont des entreprises d'apprentissage formelles du gouvernement, comme dans le cas de comités ou de groupes de travail pour faire les travaux de recherche et d'étude sur des questions ministérielles de politiques ou d'administration.

Ces types de réseaux servent des fins d'apprentissage essentielles. Ils recoupent les limites organisationnelles en rassemblant des fonctionnaires provenant de différents programmes et/ou des fonctionnaires provenant de différentes spécialités fonctionnelles. Ils établissent également un lien entre les fonctionnaires de différents niveaux dans la hiérarchie organisationnelle. Ils permettent à des fonctionnaires d'ajouter de la valeur en abordant des questions qui ne sont pas du seul ressort d'une organisation ou d'une spécialité fonctionnelle unique. En cela, ce sont des « organisations virtuelles »; ils sont réels et exécutent un travail réel, mais ils n'appartiennent pas au domaine des chartes organisationnelles officielles et des concepts formels concernant les responsabilités officielles.

Tout aussi important du point de vue de l'apprentissage : ces réseaux qui permettent aux fonctionnaires d'apprendre l'un de l'autre sans nécessairement avoir de lien immédiat ou direct

avec leurs devoirs et tâches officielles. Ce sont les réseaux de disciplines, de professionnels et de spécialistes auxquels les fonctionnaires se joignent sur une base permanente ou ponctuelle afin de recueillir de l'information, d'avoir des discussions et des dialogues concernant leurs expériences et celles d'autres personnes. Certains de ces réseaux sont des organisations officielles; certaines autres ne le sont pas. De plus en plus, les réseaux sont ponctuels et temporaires. Quel que soit leur statut, ils ont souvent un caractère qui en fait une partie essentiellement importante de la participation des fonctionnaires à la profession de la gestion publique. Ils sont devenus, pour utiliser le langage du monde universitaire, les « collèges invisibles » de la profession dans lesquels les membres entreprennent un apprentissage par la génération, la diffusion et la discussion des connaissances.

Dans le domaine de la fonction publique professionnelle, cela signifie de plus en plus un apprentissage comparatif, c'est-à-dire, apprendre de ses homologues dans d'autres secteurs de leur gouvernement, d'autres juridictions (nationales et étrangères), ou des organisations du secteur privé. Ces réseaux reconnaissent le fait que l'apprentissage par rapport aux affaires pratiques doit toujours être en quelque sorte « comparatif »; on apprend mieux en élargissant le monde de l'expérience pratique. Pour les fonctionnaires, cela signifie de prendre en considération les expériences d'autres organisations à l'intérieur et à l'extérieur de leur propre milieu. Plus on cherche loin, plus on a de chances de découvrir un vaste éventail d'expériences. Dans les affaires pratiques, il n'est habituellement pas possible de simplement copier ce qui a été fait ailleurs, même lorsque c'est dans le même gouvernement, encore moins dans d'autres gouvernements au pays ou à l'étranger ou organisations privées, étant donné la grande diversité de contextes et de cultures ainsi que les variations dans les missions et les priorités. Toutefois, les changements continus signifient de plus en plus que l'expérience des autres, qui à un certain moment a pu sembler pertinente, ou pas pertinente du tout, peut devenir pertinente lorsque des changements sont envisagés ou imposés dans une organisation. La participation aux réseaux, en tant qu'occasions d'apprentissage, constitue donc une dimension essentielle d'une fonction publique professionnelle qui cherche à être à la pointe des pratiques et de l'apprentissage ailleurs en prévision des changements exigeant de l'innovation.

Dans la mesure où une organisation de la fonction publique, ou une fonction publique comme un tout, n'encourage pas ses membres et ne leur permet pas de participer à des réseaux, de façon générale, elle réduit sa capacité d'apprentissage; elle réduit son engagement envers la « boucle de connaissances ». À une période où les organisations généralement connaissent de grands changements, y compris une bonne partie d'expérimentation et d'exploration de nouvelles façons de faire les choses, les organisations qui ne sont pas dans la boucle de connaissances se donnent un désavantage évident pour gérer le changement. Elles deviennent alors sujettes à diverses dysfonctions de l'apprentissage, y compris le plagiat inconscient, la mauvaise interprétation ou compréhension des développements survenus ailleurs, ou réinventer la roue mais sans tirer profit des connaissances engendrées par l'expérience des autres. Et, bien sûr, ses membres décroissent leur capital de connaissances.

Des réseaux de toutes sortes abondent. Et, toutes choses étant égales, certains d'entre eux sont invariablement de valeur moins élevée que d'autres pour leur contribution à l'idéal d'une organisation apprenante. Néanmoins, étant donné que du temps et des ressources y ont été investis, les organisations doivent garder la main sur la mesure dans laquelle leurs investissements rapportent et, également, la mesure dans laquelle leurs investissements peuvent être insuffisants. Heureusement, Internet et d'autres nouvelles technologies des communications réduisent maintenant certains de ces coûts, mais pas tous. Une organisation apprenante considérera cependant ces coûts comme des investissements qui en valent la peine dans des connaissances essentielles à la mission. En outre, plus l'organisation est professionnelle, plus les décisions relatives à l'investissement de temps et de ressources doivent être décentralisées en partie.

Les processus organisationnels et l'apprentissage organisationnel

La pratique de la gestion publique au Canada a beaucoup évolué au cours des dernières décennies. Pourtant, nous avons poursuivi une tradition, commencée de façon très explicite dans les années soixante, consistant à tenter d'utiliser des approches systématiques qui font progresser la capacité de la fonction publique à fournir des conseils en matière de politiques, à gérer des ressources et à administrer les services publics de façon à développer et à appliquer les connaissances aux tâches centrales du gouvernement.

Cette évolution a été caractérisée, tel que noté, par un déroulement à bâtons rompus saccadés. Pour ne citer qu'un exemple, le processus décisionnel en matière de politiques et de budget est passé de « système de planification, de programmation et de budgétisation » à un « système de gestion des politiques et des dépenses » et, plus récemment, à une « planification des activités » avec un « système de gestion des dépenses ». Tout au long de cette évolution, un grand nombre d'éléments sont demeurés inchangés, nonobstant les variations dans les procédures officialisées et les différents points centraux de chacune. Et, comme certains l'affirment (Savoie, 1999), la dynamique et les énigmes de base demeurent essentiellement les mêmes.

Peut-être cela ne devrait-il pas nous surprendre. Et peut-être que cela importe peu. Ce qui importe, c'est si nous avons fait progresser la capacité de la fonction publique à développer et à apporter les connaissances au processus de planification pour la formulation des politiques et la budgétisation. Par rapport à cela, ce qui importe c'est s'il y a eu un engagement suffisant envers l'apprentissage et une volonté suffisante pour conseiller en matière de ce qui a été appris. Le fait que la dynamique politique de la prise de décision en matière de politiques et de budget ne se conformera pas toujours au processus déterminé, à tout le moins pas à la demande de la fonction publique, n'est pas pertinent. Dans la mesure où ces processus sont conçus selon les recommandations de la fonction publique, par contre, il y a la question de savoir s'ils sont solidement fondés sur des connaissances relatives au comportement probable des décideurs dans

certaines conditions. Les processus qui ne tiennent pas compte ou qui minimisent la dynamique politique connue de la gestion publique constituent un chemin sûr vers l'échec et la déception.

Il ne s'agit ici que d'un exemple. Des comptes rendus similaires pourraient être faits pour d'autres processus centraux de la gestion publique : concept organisationnel, coordination et contrôle, gestion des ressources financières et humaines, gestion des contrats, gestion des programmes, évaluation et vérification, et rapports et comptes rendus. Dans chacun de ces domaines, des efforts ont été déployés afin d'être mieux informé et d'appliquer ces connaissances, même si l'histoire ici, comme dans le cas précédent, est remplie de revirements, de débuts et d'arrêts, de progrès et de retours en arrière.

La question centrale ici est de savoir si nous avons investi suffisamment dans la capacité de la fonction publique à exécuter ses principales fonctions administratives de base, chacune d'elles exigeant qu'elle développe et applique des connaissances si elle doit fonctionner comme une fonction publique professionnelle, c'est-à-dire comme une organisation apprenante. Ce n'est pas que nous ignorions quelles sont ces fonctions : nous les connaissons, même si elles sont parfois décrites de façons légèrement différentes. Un corollaire est de savoir si nous avons les ressources, les systèmes et les réseaux nécessaires en place pour faciliter le déploiement efficace de cette capacité dans le processus continu de la gestion publique.

L'expérience récente est riche en enseignements pour les deux questions. Par exemple, l'Initiative de recherche en matière de politiques est apparue comme résultat d'une préoccupation relative au fait que la capacité de recherche en matière de politiques de la fonction publique fédérale devait être renforcée, voire reconstruite. Les initiatives de Fonction de contrôleur moderne et de Gestion du risque cherchaient également à étudier les questions de capacité. Le programme de renouvellement de la fonction publique La Relève avait un objectif similaire. Et les initiatives Prestation de services axée sur les citoyens/Service Canada ainsi que Amélioration des rapports au Parlement/Une gestion axée sur les résultats sont fondées sur la présomption qu'il doit y avoir une capacité accrue de la part de la fonction publique à fonctionner comme une organisation apprenante. En même temps, la réussite de la poursuite de ces initiatives constitue un objectif de taille pour une fonction publique soumise à un stress important. Au Canada, comme ailleurs, les gouvernements n'ont pas réussi à voir à la santé et à la vitalité de leur fonction publique, comme des biens institutionnels pour une bonne fonction gouvernementale. Dans leurs efforts pour réduire, rationaliser, réaménager et restructurer l'appareil de l'État afin de composer avec les exigences des impératifs financiers, de réaffirmer la suprématie des fonctionnaires politiques élus et de réinventer le gouvernement pour le rendre plus réceptif aux fonctionnaires politiques et/ou aux citoyens, un prix a été payé. Le récent traumatisme vécu par Développement des ressources humaines Canada est un exemple de conséquence pouvant survenir lorsqu'une organisation est soumise à presque tous ces développements à brève échéance.

Un certain nombre de chercheurs ont lancé des avertissements par rapport aux perspectives ou aux réalités d'une capacité décroissante (Weller, Bakvis et Rhodes, 1997; Gow, 1997). Il y a également eu un nombre croissant d'études et de sondages de la part du gouvernement qui aident à identifier les enjeux (par exemple, Duxbury, Dyke et Lam, 1999; Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1999). De plus, de nombreuses vérifications récentes par le vérificateur général du Canada désignent implicitement, en partie du moins, les questions de capacité, particulièrement en ce qui concerne les questions de systèmes. Néanmoins, des travaux de recherche plus empirique sont nécessaires pour s'attaquer à l'impératif d'amélioration de la capacité de la fonction publique comme organisation apprenante. Fait intéressant, le secteur privé en arrive à une conclusion similaire en ce qui concerne l'apprentissage organisationnel, nonobstant la prolifération d'ouvrages traitant du même sujet (Easterby-Smith, 1997).

UN PROGRAMME DE RECHERCHE

Il existe au moins trois façons de s'attaquer à la question du maintien de l'essor de la réforme de la fonction publique en se concentrant sur l'amélioration de la fonction publique comme organisation apprenante. Premièrement, nous pourrions faire des travaux de recherche sur un certain nombre de cas où il est jugé que l'apprentissage organisationnel a été entrepris dans le cadre d'une recherche de leçons à apprendre. Deuxièmement, nous pourrions examiner les processus de base de la gestion publique dans un effort pour déterminer la mesure dans laquelle et les moyens par lesquels l'apprentissage est promu ou entravé dans les façons dont les fonctionnaires et leur organisation effectuent leur travail. Ici, l'objectif serait d'identifier les pratiques qui assurent la promotion de l'apprentissage et celles qui ont soit entravé le progrès dans ce domaine ou n'ont pas réussi à atteindre cet objectif. Ou, troisièmement, nous pourrions tenter de développer un outil de gestion pour permettre aux organisations, ainsi qu'à l'ensemble du gouvernement, d'évaluer le bilan de leur tentative de fonctionner comme une organisation apprenante. L'objectif serait de permettre aux gestionnaires mêmes d'identifier les lacunes, les manques à gagner et les obstacles comme le fondement empirique de leur prise de mesures pour améliorer le rendement de leur organisation dans les domaines jugés nécessaires.

Études de cas

Le gouvernement a entrepris un certain nombre d'initiatives au cours des dernières années pour améliorer le rendement. Bien qu'il ne soit pas suggéré que la liste ci-dessous est exhaustive, elle constitue une tentative pour identifier les cas de réforme qui pourraient faire l'objet d'une recherche pour identifier les leçons apprises lorsqu'une réforme et/ou les meilleures pratiques ont été favorisées. Ce sont les cas suivants :

- l'Initiative de recherche en matière de politiques;

- les initiatives Prestation de services axée sur les citoyens et Service Canada;
- les initiatives Amélioration des rapports au Parlement et La gestion axée sur les résultats;
- l'initiative Fonction de contrôleur moderne;
- l'initiative Gestion du risque;
- l'initiative Valeurs et éthique;
- l'initiative La Relève;
- l'initiative Une fonction publique inclusive, et
- l'initiative Organisme de services.

Chacune de ces initiatives aborde une ou plusieurs des dimensions que nous avons identifiées comme essentielles à l'amélioration de la fonction publique en tant qu'organisation apprenante.

Les études de cas de ces initiatives, axées sur les leçons apprises et les meilleures pratiques identifiées, pourraient constituer un fondement empirique pour la réflexion sur les mesures nécessaires pour maintenir l'essor de la réforme de la fonction publique. Certaines d'entre elles, sinon toutes, chevaucheraient la deuxième approche, tel que souligné ci-dessous. Mais cette approche aurait l'avantage d'être axée de façon explicite sur des cas de changements organisationnels planifiés ou stratégiques où l'objectif d'amélioration de l'apprentissage organisationnel constituait au moins l'un des facteurs importants du changement.

Études de processus

Une deuxième approche serait d'examiner les processus de base de la gestion publique avec la présomption que du progrès sera réalisé dans la promotion de l'idéal des organisations apprenantes seulement dans la mesure où les façons dont les fonctionnaires exécutent leur travail contribue effectivement à cet idéal. Tel que noté précédemment, cette présomption repose sur les prémisses que les exigences d'une organisation apprenante doivent être inscrites dans les processus centraux de la gestion publique, de crainte qu'elles ne soient considérées simplement comme des ajouts n'ayant aucun rapport au « vrai » travail d'une organisation. Les processus qui seraient examinés seraient les suivants :

- la planification des politiques et des programmes;
- la planification des activités;
- la gestion financière;
- la gestion des ressources humaines;
- la gestion de l'information;
- la gestion des programmes et de la prestation des services;
- la gestion de passation des contrats et des partenariats, et
- la gestion du portefeuille.

En vertu du fait que cette approche couvrirait un spectre très vaste du travail de la fonction publique, et c'est le moins qu'on puisse dire, il serait nécessaire d'utiliser dans la mesure du possible le travail déjà effectué ou en cours au gouvernement. Pour cette raison, il serait nécessaire de considérer l'utilisation d'équipes de spécialistes provenant de la fonction publique, secondées par des chercheurs, pour évaluer l'expérience récente et les initiatives en place du point de vue d'un modèle d'organisation apprenante.

Un outil de gestion

Une troisième approche consisterait à travailler au développement d'un outil de gestion. L'avantage de cette approche est que cela nous forcerait à développer un modèle explicite d'organisation apprenante dans ses nombreuses dimensions et par rapport aux questions critiques de la mesure de ces dimensions. Cela exigerait également que nous obtenions un accord généralisé sur la crédibilité du modèle comme base pour un outil de gestion. Elle pourrait également être élaborée à partir des autres initiatives et liées à elles pour le développement des outils de gestion pour évaluer et promouvoir le rendement, tels que les outils développés pour la prestation de services axée sur les citoyens et une fonction publique inclusive. En outre, si nous pouvions développer un tel outil, il pourrait être utilisé pour l'objectif double d'aider les gestionnaires à améliorer le rendement dans leur organisation ou des parties de celle-ci, et de tenir les gestionnaires responsables du progrès en vue d'un rendement amélioré. Un tel exercice nécessiterait à tout le moins un processus discipliné pour examiner en détails la logique de l'idéal d'une organisation apprenante comme objectif stratégique de gestion cohérent et réalisable.

Je propose que nous adoptions la troisième approche comme la principale approche pour les deux raisons suivantes.

Premièrement, nous devons développer un modèle d'organisation apprenante si nous devons continuer à parler de l'importance de cet idéal comme facteur central pour maintenir l'essor de la réforme de la fonction publique. Un modèle pratique ne doit pas nécessairement constituer (et l'on peut présumer qu'il ne le constituerait pas ou ne le pourrait pas) une théorie parfaitement au point de l'organisation apprenante, ou de l'apprentissage organisationnel, et en ce sens, représenterait toujours un travail en cours. Mais il nous incombe de rendre aussi explicite que possible ce que nous considérons être les facteurs les plus essentiels contribuant à l'idéal et que nous pourrions nous attendre à ce que les gestionnaires prennent en considération dans le cours normal de la gestion de leur organisation, leurs programmes, leurs gens et leurs ressources. Cela nous amènerait donc au-delà de ce qui pourrait invariablement ou simplement être implicite dans les analyses et les conclusions des études de cas ou des études de processus. De plus, en tentant de développer un tel modèle, nous réaliserions un exercice utile même si nous devions utiliser une des autres approches ou les deux. Un modèle nous permettrait d'avoir une meilleure

idée de ce que doit être le point de mire dans ces études et peut-être même un ensemble de points de repère à utiliser dans ces études.

Deuxièmement, le programme de recherche est mieux servi comme programme axé sur l'action lorsque nous mettons en place un processus de recherche qui exploite au mieux ce que les fonctionnaires ont à offrir. Le programme de recherche sur la prestation de services axée sur les citoyens du CCG constituait un modèle en ce sens et je propose que nous l'émulions autant que possible dans cette partie du programme de recherche. Ce dont nous avons besoin, en conséquence, c'est un réseau de fonctionnaires et d'universitaires intéressés, ainsi que du personnel de recherche au CCG pour travailler au développement d'un modèle et d'un outil de gestion. Dans la mesure du possible, cela devrait être appuyé par quelques études choisies axées sur les expériences que nous pourrons trouver qui illustreront le mieux une organisation apprenante ou qui s'en approcheront le plus. Ce qui devrait faire l'objet d'une étude devrait être laissé à un moment ultérieur, lorsqu'un premier réseau aura été établi.

BIBLIOGRAPHIE

Aucoin, Peter, 1998. « The Mulroney Government, 1984-1988 : Priorities, Positional Policy and Power », dans Andrew B. Gollner et Daniel Salee, dir. *Canada Under Mulroney : An End-of-Term Report.* Montréal, Vehicle Press, p. 335-357.

Aucoin, Peter, 1995. *The New Public Management : Canada in Comparative Perspective*, Montréal, Institut de recherches politiques.

Aucoin, Peter et Ralph Heintzman, 2000. « The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, p. 43-53.

Aucoin, Peter et Donald J. Savoie, dir., 1998. *Managing Strategic Change: Learning from Program Review*, Ottawa, Centre canadien de gestion.

Bakvis, Herman, 2000. « Rebuilding Policy Capacity in the Era of the Fiscal Dividend », *Governance*, vol. 13, n° 1, p. 71-104.

Barrett, Pat (vérificateur général pour l'Australie), 1999. « A More Systematic Approach to Effective Decision-Making for Better Outcomes or Results », Conférence de l'IPAA, Canberra, 10 mars.

Barzelay, Michael, 1997. « Central Audit Institutions and Performance Auditing : A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD », *Governance*, vol.10, n° 3, p. 235-260.

Borins, Sandford, 1998. « Lessons from the New Public Management in Commonwealth Nations », *International Public Management Journal*, vol. 1, n° 1, p. 37-58.

Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot et Pat Walsh, 1996. *Public Management : The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press.

Bourgon, Jocelyne, 1998. *Le Cinquième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Bureau du Conseil privé.

Campbell, Colin et Graham K. Wilson, 1995. *The End of Whitehall : Death of a Paradigm?*, Oxford, Blackwell.

Campbell, Colin et John Halligan, 1992. *Leadership in an Age of Constraint : The Australian Experience*, Sydney, Allen & Unwin.

Campbell, Colin et George Szablowski, 1979. *The Superbureaucrats : Structure and Behaviour in Central Agencies*, Toronto, Macmillan.

Canada, vérificateur général, 1999. « Arrangements coopératifs : Enjeux pour le gouvernement fédéral », *Rapport à la Chambre des communes*, chapitre 5 (avril), Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Canada, vérificateur général, 2000. « Rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : Étude du changement de rôles et de responsabilités », *Rapport à la Chambre des communes*, chapitre 9 (avril), Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Canada, Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, 1996. *De solides assises*, Ottawa, Centre canadien de gestion, réimpression en janvier 2000.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1999. *Sondage auprès des employés de la fonction publique, 1999*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.

Canada, Secrétariat du conseil du Trésor, 2000. *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.

Cappe, Mel, 2000. *Septième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, Ottawa*, Bureau du Conseil privé.

Clark, Ian, 1994a. « On Re-engineering the Public Service of Canada : A comment on Paul Tellier's Call for Bold Action », *Public Sector Management*, vol. 4, n° 4, p. 20-22.

Clark, Ian, 1994b. « Restraint, Renewal and the Treasury Board Secretariat », *Canadian Public Administration*, vol. 37, n° 2, p. 209-248.

Deutsch, Karl, 1966. *The Nerves of Government*, London, Collier-Macmillan.

Duxbury, Linda, Lorraine Dyke et Natalie Lam, 1999. *Le perfectionnement professionnel dans la fonction publique fédérale : Bâtir un effectif de classe mondiale*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.

Easterby-Smith, Mark, 1997. « Disciplines of organizational learning : Contributions and Critiques », *Human Relations*, septembre, vol. 50, n° 9, p. 1085-1113.

Easterby-Smith, Mark, 1998. « Organizational learning : Diverging communities of practice? », *Management Learning*, septembre, vol. 29, no 3, p. 259-272.

Easton, David, 1953. *The Political System*, New York, Alfred A. Knopf.

French, Richard, 1980. *How Ottawa Decides*, Toronto, James Lormier and Co.

Garvin, David A., 1993. Building a Learning Organization », *Harvard Business Review*, juillet-août, p. 78-91.

Gow, James Iain, 1997. « Managing All Those Contracts : *Beyond Current Capacity? »*, dans *New Public Management and Public Administration in Canada*, Mohamed Charih et Arthur Daniels, dir. Toronto, Institut d'administration publique du Canada, p. 235-262.

Gregory, Robert et Colin Hicks, 1999. « Promoting Public Service Integrity : A Case for Responsible Accountability », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 58, n° 3, p. 3-15.

Halligan, John, 2000. « Public Service Reform under Howard », dans *The Howard Government : Australian Commonwealth Administration, 1996-98*, Gwynneth Singleton, dir., Sydney, University of New South Wales Press, p. 49-64.

Jones, Lawrence R. et Fred Thompson. 1999. *Public Management : Institutional Renewal for the Twenty-First Century*, Stamford, Connecticut, JAI Press.

Kemp, L'honorable David, ministre aidant le Premier ministre pour la fonction publique, 1999. « A New Act for a New Century », Discours marquant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la fonction publique, Canberra.

Kettl, Donald F., 1994. *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*, Washington, The Brookings Institution.

Kuhn, Thomas S., 1962. *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.

Leonard-Barton, Dorothy, 1995. *Wellsprings of Knowledge : Building and Sustaining Sources of Innovation*, Boston, Harvard Business School Press.

Morgan, Gareth, 1998. « Learning and Self Organization : Organizations as Brains », dans *Images of Organization – Executive Edition*, Gareth Morgan, Thousand Oaks, Sage.

Nouvelle-Zélande, State Services Commission, 1999. « Briefing for the Minister of State Services », Wellington, State Services Commission.

Peters, B. Guy et Donald J. Savoie, dir., 1995. *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Kingston et Montréal : Les Presses de l'Université Laval et le Centre canadien de gestion.

Pollitt, Christopher, 1995. « Techniques de gestion pour le secteur public : perspectives et dilemmes », dans *Les nouveaux défis de la gouvernance*, B. Guy Peters et Donald J. Savoie, dir., Kingston et Montréal : Les Presses de l'Université Laval et le Centre canadien de gestion, p. 203-239.

Royaume-Uni, 1999. *Modernising Government*, Londres, The Stationary Office.

Savoie, Donald J., 1994. *Thatcher, Reagan, Mulroney : In Search of a New Bureaucracy*, Toronto, University of Toronto Press.

Savoie, Donald J., 1999. *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press.

Schick, Allen, 1988. « Micro-budgeting Adaptations to Fiscal Stress in Industrial Democracies », *Public Administration Review*, vol. 48, n° 1, p. 523-533.

Schick, Allen, 1996. *The Spirit of Reform : Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, rapport préparé pour la State Services Commission et le Treasury, Wellington, State Services Commission.

Senge, Peter M., 1990. « The Leader's New Work : Building Learning Organizations », *Sloan Management Review*, vol. 32, no 1, automne, p. 7-23.

Snow, C.P., 1960. *Science and Government*, New York, The New American Library.

Sutherland, S.L. et J.R. Mitchell, 1997. « Le Parlement et l'administration », dans *L'administration publique et la gestion publique : Expériences au Canada*, Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams, dir., Sainte-Foy, Québec, Les publications du Québec, p. 25-43.

Tellier, Paul, 1994. « No Time for Half-Measures : The Urgency of Re-engineering the Public Service of Canada », paru dans Canadian Speeches : Issues of the Day, vol. 8, n° 1, p. 45-48.

Weller, Patrick, Herman Bakvis et R.A.W. Rhodes, dir., 1997. *The Hollow Crown : Countervailing Trends in Core Executives*, Londres, Macmillan Press.